

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Sociología

Conexiones entre sociedades civil y política: la demanda de representación política del
Movimiento Indígena Ecuatoriano en la Ley de Aguas (2014)

Sylvia Paola Michilena Proaño

Asesor: Angus Lyall

Lectores: Alfredo Bagua y Franklin Ramírez

Quito, octubre de 2023

Dedicatoria

A mi familia y amigos por su apoyo constante en la tarea investigativa.

A mi hija, Martina, por sus ideas, su contestación y compañía.

Índice de contenidos

Resumen.....	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1. Definiciones teóricas.....	15
1.1. Tesis acerca del populismo	15
1.2. Debate del descorporativismo en el país	24
1.3. Los usos de institucionalismo	43
1.4. Descentralización y autonomías políticas en el Estado	55
Capítulo 2. Constitución de la demanda social por el agua	64
2.1. Organización social en torno al agua	64
2.2. Entre el Primer y Segundo Debate (2010), y la Autoridad Única del Agua.....	73
2.3. Demanda de descentralización y desconcentración del agua	80
2.4. Elementos de correlación de fuerzas en el espacio legislativo	85
2.5. Demanda nacional por el agua: lo público y lo comunitario	89
2.6. El Estado: lugar de encuentro entre lo público y lo comunitario.....	95
2.7. Una demanda clausurada y un problema que sigue ahí	97
Capítulo 3. Un momento político abierto.....	107
3.1. Una ciudadanía para todos los ecuatorianos.....	107
3.2. Programas políticos de Estado	111
3.3. La demanda de gestión privada del agua.....	113
3.4. Demanda pública por el agua.....	116
3.5. La Sentencia de la Corte Constitucional 2010.....	129
Capítulo 4. Entre el bloque popular y el bloque de poder	131
4.1. Participación política en el Estado a 2014.....	131
4.2. Propuesta descorporativa del gobierno de Correa a 2014	139
4.3. Prevalencia de las juntas de agua en el imaginario social	153

4.4. El Estado Económico vinculado a la gestión comunitaria del agua	155
4.5. Democratización de los recursos hídricos y aprobación de la Ley de Aguas 2014163	
4.6. La objeción parcial a la Ley del presidente Correa cierra la discusión	176
Conclusiones	180
Referencias.....	182
Anexos	187

Índice de tablas

Tabla 2.1. Posición de los asambleístas respecto a la gestión de agua.....	106
Tabla 3.1. Posición de los asambleístas respecto a la gestión de agua.....	128
Tabla 4.1. Posición de los asambleístas en la aprobación de la LORHUA	175

Lista de abreviaturas y siglas

AEJUR	Asociación Ecuatoriana de Juntas de Riego
AJGR	Asociación de Juntas Generales de Riego
AN	Asamblea Nacional
AP	Alianza País
ARCA	Agencia de Regulación y Control del Agua
CAMAREN	Consortio de Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables
CCE	Corte Constitucional del Ecuador
C. g. CONAIE	Consejo de Gobierno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CNC-EA	Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro
CONFUNAC	Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino - Coordinadora Nacional Campesina
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONMIE	Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
ECUARUNARI	Ecuador Runacunapac Riccharimui (Movimiento de Campesinos del Ecuador)
EPA	Empresa Pública de Agua
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
JAAPRE	Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador
LORHUA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
PK	Partido Pachakutik
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SRD	Subsecretaría de Riego y de Drenaje

Cláusula de cesión de derechos y publicación de tesis/tesina

Yo, Sylvia Paola Michilena Proaño, autor de la tesis titulada “Conexiones entre sociedades civil y política: la demanda de representación política del Movimiento Indígena Ecuatoriano en la Ley de Aguas (2014)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de investigación en Sociología, concedido por la Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023



Firma

Sylvia Paola Michilena Proaño

Resumen

La presente investigación sitúa el populismo asociado a la propuesta descorporativa en tanto estrategia empleada por diversos sujetos sociales interesados en alcanzar el poder del gobierno nacional en el horizonte del Estado populista, unitario y plurinacional, tras la búsqueda de un programa nacional de gobierno en torno agua, que por un lado articula el Estado de Derechos, reconocido en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, y por otro hace espacio para la formalización de los requerimientos de existencia socio-política de pueblos, comunidades y nacionalidades en el Ecuador.

En este marco los pueblos y nacionalidades del Ecuador, particularmente los indígenas, efectuaron una particular comprensión de la demanda nacional por el agua, que conjuntamente con otras fuerzas progresista del espacio legislativo del debate público de la Ley de Aguas (2009-2014), manifestaron los componentes de descentralización, desconcentración y autonomía del poder político del agua en los diversos niveles de gobierno del Estado y en las juntas comunitarias de agua, bases del Movimiento Indígena Ecuatoriano. Pero que en un contexto adverso tuvieron que enfrentar tanto las presiones del presidente Correa a los asambleístas de Alianza País cuanto su exclusión de la esfera política de constitución de la política pública del agua.

A la par, este trabajo recompone el Estado Económico que viabiliza esta propuesta indígena, así como otras formas complementarias de democracia que posibilitan pensar alternativas productivas diversas que tienen en su centro manejos comunitarios y colectivos del recurso hídrico, y reactualizan el papel de las comunidades en la vida social y política del Estado, estos sujetos sociales buscan ser reconocidos corporativamente y aportar a la propuesta colectiva de gestión de los recursos estratégicos del Estado.

Agradecimientos

A mis maestros de modo especial a los que acompañaron este trabajo y efectuaron una revisión minuciosa del mismo, principalmente, a mi tutor de tesis, Angus Lyall, quien con su confianza motivó la realización de este trabajo y me dio una mano para cruzar el río, a los profesores de mi tribunal de tesis: Alfredo Bagua y Franklin Ramírez, por sus incisivos comentarios durante la defensa oral de esta tesis que me permitieron seguir respondiendo diversas inquietudes.

A las profesoras que nos han abierto camino y dotado de importantes conceptos y metodologías a los y las investigadores sociales de este tiempo, de modo especial a las del Departamento de Sociología y Estudios de Género: Valeria Coronel, Gioconda Herrera, Cristina Cielo, Carmen Gómez, entre otras.

A mis compañeros y compañeras de la maestría de sociología de Flacso Ecuador y del municipio de Quito.

A los diversos actores sociales vinculados a la defensa del agua en el país, por su trabajo laborioso y dedicado de todos los días.

A los campesinos, indígenas y demás habitantes de la ruralidad, quienes permanentemente disputan espacios políticos, sociales, culturales y económicos para vivir.

Introducción

La propuesta de Ley de Aguas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) de 1996 contaba con un alto contenido nacionalista, demandaba el respeto y el apoyo del Estado en la gestión efectuada de forma comunitaria, además de contemplar el manejo y gestión de forma local o desde los territorios, esta propuesta de Ley se realizó mediante talleres y asambleas provinciales y nacionales considerando seis aspectos centrales: 1) el agua como un bien común en manos de un Estado que regule de acuerdo a las necesidades; 2) el agua manejada por las mismas comunidades en caso de riego comunitario y de uso doméstico local; 3) el Estado consideraría derechos de aprovechamiento de las aguas en el siguiente orden: i) consumo humano y uso doméstico; ii) riego comunitario y para la soberanía alimentaria; iii) uso agrarios de mediana y gran escala; iv) usos industriales, energéticos y otros; 4) los conflictos se arreglarían de acuerdo a las perspectivas, diálogos y arreglos inter o intracomunitarios; 5) la participación directa de indígenas, campesinos y usuarios en las instituciones de manejo estatal de las aguas desde los ámbitos locales hasta el nacional; 6) la creación de un Fondo Nacional de Riego Comunitario y de recuperación de suelos degradados como medida fundamental para las producciones comunitarias y locales para la soberanía alimentaria. Este proyecto de Ley fue entregado mediante movilizaciones masivas de las bases de la CONAIE y de las Juntas de Usuarios antes el Congreso Nacional, sin llegar a ser discutido por el entonces Congreso Nacional (CONAIE 2007, 6).

En el 2002, durante el gobierno interino de Noboa los indígenas consiguieron que mediante Decreto que se cree el Fondo para Riego Comunitario y Recuperación de Tierras Degradadas que formaba parte del proyecto de 1996. En el 2005 con una propuesta integral en lo técnico, y con el respaldo de su capacidad de movilización, se relanzó la propuesta del Instituto de Riego Comunitario (CONAIE 2007, 7).

El Movimiento Indígena Ecuatoriano procede una articulación muy particular, cuenta con estructuras territoriales expresadas en organizaciones de Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Grado; y en otro sentido, aparece su expresión política, el Partido Pachakutik, que sin poder ser catalogado directamente como `brazo político` de la CONAIE, condensa las dinámicas políticas del Movimiento Indígena así como de sus bases, y expresa la posición de ciertos dirigentes visibles, así como la propuesta política desarrollada en instancias comunitarias, oponiéndose a la privatización o los grandes negocios en torno al agua.

Es así, que el Movimiento Indígena, consciente de la realidad mundial de privatización del agua concentrada en ocho transnacionales: Bouygues-SAUR, Suez, Vivendi y Veolia de Francia, Bechtel del EUA, Aguas de Bilbao, RWE Thames Water de Alemania, TECVASA-Canal de Isabel II de España y Aguas de Portugal que actúan con empresas nacionales o regionales (CONAIE 2007, 7), lo mismo que del proyecto del Banco Mundial que posicionaba propuestas de privatización de servicio de agua potable y de la incorporación de los `ingresos rurales no agrarios`,¹ realizó una nueva propuesta de Ley de Aguas que constaba de seis ejes y se expuso en el documento Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional o Propuesta de una Nueva Constitución Plurinacional desde la CONAIE (2007), y se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, con los siguientes enunciados: 1) aspectos relativos a la privatización del agua; 2) gestión comunitaria de las aguas, el páramos y sus fuentes hídricas; 3) prohibición a la privatización de la conservación; 4) usos mercantiles del agua; 5) derecho humano al agua y orden de concesión; 6) democratización institucional (Ver Anexo 1) (CONAIE 2007). En ella, se destaca la función social del agua, es decir, el apoyo a la agricultura campesina, el desarrollo nacional y a la soberanía alimentaria, privilegiando la vida humana y de los ecosistemas (CONAIE 2007).

La Propuesta del Movimiento Indígena por el agua en el 2014, se afianzó tras las inconsistencias que presentó la Consulta Prelegislativa (CCE 2022) realizada como requisito para la aprobación de la Ley de Aguas (2014) al considerar que se debía consultar a pueblos y nacionalidades titulares de derechos colectivos. Según Lourdes Tibán los puntos que quedaron fuera de la Ley fueron: a) la no privatización del agua; b) la Autoridad `Única` del Agua versus Autoridad Plurinacional del Agua; c) la redistribución del agua para terminar con el acaparamiento del agua; d) la no contaminación de las fuentes y territorios donde hay fuentes de agua; e) el fondo para el agua; f) el respecto a la administración cultural, social y comunitaria del agua (Isch y Zambrano 2017, 246).

En el contexto de esta lucha, el 30 de mayo de 2014, se redactó el Mandato por el Agua y la Vida de los Pueblos,² con la participación de casi cincuenta organizaciones indígenas y

¹ Esta política rompe las formas comunitarias y sigue el modelo de pago por servicios ambientales, poniendo en riesgo tanto las aguas cuanto las fuentes de generación de agua principalmente los páramos, que en un 56% son propiedad ancestral de los pueblos indígenas y comunidades locales del Ecuador (CONAIE 2007, 7).

² El Mandato por el Agua y la Vida de los Pueblos recapituló nuevos temas así como otros elementos que no fueron discutidos en la Asamblea Nacional: 1) liberar las fuentes de agua de las concesiones mineras que ocupan un millón de hectáreas, y prohibir y sancionar toda actividad extractiva en fuentes de agua; 2) desprivatizar y redistribuir el agua, 3) crear el Consejo Plurinacional e Intercultural del Agua como Autoridad Única y Suprema con participación y decisión paritaria entre el Estado y las comunidades; 4) que se reconozca, respete y fortalezca la autonomía política, administrativa, financiera y cultural de los sistemas de agua para riego y consumo humano; 5) paliar la falta de recursos económicos para la protección del agua, para la construcción y

campesinas agrupadas en la Confederación de Nacionalidades Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), CONAIE, Seguro Social Campesino, la Coordinadora Campesina, el Frente Popular y Juntas de Agua Potable y Riego en el Ecuador (JAPRE) (Diario El Hoy 2014 citado en Isch y Zambrano 2017, 246).

El periodo comprendido entre 1996 y 2008 significó un espacio temporal en el que esta propuesta indígena no pudo tener llegada a la institucionalidad estatal, a partir de 2008 con la aprobación de la nueva Constitución, y el conflicto que estableció Correa como parte de la refundación del Estado, y los asambleístas nacionales en aras de lograr la democratización institucional, se comenzó a discutir el nuevo Proyecto de Ley de Aguas en el espacio legislativo desde 2009. Desde 2009 a 2014 la demanda indígena atravesó un sinuoso camino para establecer las dinámicas locales y territoriales en el espacio de representación política estatal en la Asamblea Nacional para que el país cuente con una nueva Ley de Aguas.

Los pueblos y nacionalidades del Ecuador inscribieron su demanda política de representación pública por el agua a través de insertarse en los espacios institucionales del Estado: el debate legislativo para la formulación y aprobación de la Ley, la consolidación de un bloque de aliados constituido entre Alianza País (AP) y Pachakutik (PK) hacia la primera parte del debate nacional; descentramientos de lo que sería la democracia en el marco del Estado Intercultural y Plurinacional, y del Estado de Derechos (Burbano de Lara 2017); conflictos en torno a lo que se definiría por descentralización en los distintos niveles de gobierno; la consolidación de una Autoridad Única del Agua que contenga una rectoría establecida horizontalmente entre estos distintos niveles de gobierno y no en una sola autoridad nacional como el ministro o secretario del agua.

Aunque existió un prolijo campo de discusión alrededor de estos temas en la Asamblea Nacional, la figura del presidente Correa en el control del poder ejecutivo influyó sobre el proyecto del bloque popular de izquierda del agua, de modo que se aminoraron procesos de participación política y condicionaron en alguna medida los espacios que logró ganar el Movimiento Indígena Ecuatoriano.

En este proceso, observamos la consolidación de espacios institucionales perfectamente funcionales, y la presencia de políticos profesionales de todos los bandos políticos. La estrategia territorial de control del agua que se expresó en la gestión comunitaria del agua fue

reparación de canales de riego y sistemas comunitarios de agua; 6) ratificar el ejercicio de ser consultados `con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas` (Isch y Zambrano 2017, 246).

la representación de la llegada del Movimiento Indígena Nacional a la esfera de decisión en las políticas del Estado, por medio de elevar la demanda de este tipo de gestión a política pública.

Con ello se profundiza en la complejidad del debate, que pasa a considerar cuestiones acerca de lo que debería ser el Estado, no sólo como un fenómeno de la coyuntura, mediación social, o en sus diversas estructuras, sino como una elaboración social y económica, producto de la articulación de unos y otros, indígenas y mestizos, miembros de las juntas de agua que llevaban a cabo procesos de democratización interna y autodeterminación, y del reconocimiento de la propuesta del Movimiento Indígena, con una función social desarrollada en el marco de la soberanía y la seguridad alimentaria.

Todo aquello marcó la pauta para desmitificar un debate entre fuerzas sociales relacionadas en torno al conflicto institucional, deslocalizando la comprensión de Laclau y el populismo, por la cual las instituciones servirían como “resortes de esterilización de la política populista” (Stoessel y Ramírez 2019, 119), y determinando que se pueda hablar de una demanda nacional indígena por el agua, y de otros problemas públicos que se establecieron con claridad en el Primer Debate de la Ley de Aguas (2009-2010), signando el espacio de relacionamiento social entre Pachakutik y Alianza País, para luego disputar el ámbito de conflicto político institucional con la política gubernamental del presidente Correa de descorporativización durante el Segundo Debate (2010-2014).

La pregunta de investigación empírica que guio esta investigación fue la siguiente: ¿cuál fue la incidencia del corporativismo indígena en la formulación de la Ley de Aguas de carácter nacional de 2014?, a la que se sumó la pregunta teórica encaminada a determinar el nuevo escenario político, ¿cuáles fueron las implicaciones de esta democratización institucional promovida por las nacientes fuerzas sociales: indígenas y sectores populares, sobre la dinámica de organización política de la sociedad? De tal forma, se puede distinguir que el discurso populista engranado por el presidente Correa no difiere mucho de que pueda argumentar algún dirigente indígena. En ese sentido, el populismo es una oportunidad política de estrategia que moviliza los cambios deseables en la sociedad, con una amplia capacidad discursiva que eleva los órdenes equitativos de redistribución de la riqueza y los recursos en manos de todos los ciudadanos, a primer plano.

Por otro lado, el debate legislativo narrado en este trabajo, que se produjo en el pleno de la Asamblea Nacional desde 2009 a 2014, afianza que el principal conflicto institucional se

sostuvo entre poderes ejecutivo y legislativo, es decir entre la institucionalidad más democrática del Estado, de la que amplios, variados y singulares sujetos sociales hicieron parte. Además, esta apuesta marca un conflicto que de modo permanente se reactualiza en el debate institucional, para salir de escena y volver a entrar en ella con nuevo brío: la negación histórica y sistemática del principio de existencia socio-política de los pueblos y nacionalidades en la dinámica estatal. Acaso, el motor de arranque de la esfera institucional de la que las fuerzas políticas más progresistas de la historia hacen parte.

Esta tesis se realizó en el marco de una metodología cualitativa. La metodología histórica pretende reconstruir el proceso del debate institucional por el agua en el panorama nacional (2009-2014). El enfoque histórico procuró: a) articular la demanda indígena por el agua; b) determinar las formas en que se elaboró y tramitó el conflicto; c) situar los principales actores y sus demandas territoriales por el agua.

Para ello, se recurrió al método cualitativo de revisión documental, entrevistas, y al campo del análisis del discurso. Se empleó las técnicas de investigación de revisión de las actas del Archivo de la Asamblea Nacional durante el periodo 2009-2014, se realizaron entrevistas y se participó en algunas reuniones de la formulación de la nueva Ley de Aguas realizadas por la CONAIE durante la primera mitad del año 2022.

El documento está organizado en cuatro capítulos: el marco teórico (I) que elaboró ciertas consideraciones por el debate más general del populismo y el descorporativismo, así como formulaciones más puntuales en los usos que se hacen del institucionalismo y el corporativismo, y el recurso a la descentralización y autonomía como componentes de la afirmación política de los sujetos sociales en la dinámica o esfera política. Los siguientes capítulos de carácter empírico (II, III, IV) conectaron los conceptos teóricos con los datos empíricos y permitieron la articulación de otros nuevos conceptos, articulando una narrativa de carácter nacional de la Ley de Aguas.

Se recurrieron a testimonios de los asambleístas y autoridades indígenas nacionales, en tanto información primaria del Archivo de la Asamblea Nacional 2009-2014, que pasaron posteriormente por un minucioso filtro para obtener la mayor claridad sobre la veracidad de los acontecimientos en este periodo de estudio.

Capítulo 1. Definiciones teóricas

Se presenta una serie de tratamientos en acápites que ayudan a clarificar y entender el uso del concepto de populismo en un contexto situado de estudio durante el gobierno del presidente Correa 2009-2014, que quiere ubicarlo como una tradición de investigación de las clases académicas e intelectuales del Ecuador que ha desplazado al concepto de socialismo, por cuando la desaparición de la lucha de clases ya no es factible pero si la asignación de un lugar principal al gobierno central y a los gobiernos subnacionales en la rectoría de los recursos estratégicos del Estado como lo es el agua, así como de todas las decisiones económicas y políticas que afectan los destinos de los ciudadanos ecuatorianos.

1.1. Tesis acerca del populismo

El entramado de la relación social y política que define el populismo se halla en el Estado. Para Rinesi (2019) esto se resuelve en las distintas tendencias y proyectos que oponen una tradición democrática-popular y una autoritaria-liberal.

Para Ailyn Santana (2019) la definición de populismo republicano, está encaminada hacia un programa republicano del populismo y hacia una práctica basada en una forma de hacer política que calificaría como una estrategia dirigida a la sociedad.

Srealiza algunas apuestas interesantes relativas a los alcances de la democracia en el populismo y al ámbito de los conflictos. Sus ideas remiten a la propiedad en consonancia con la libertad e igualdad de los ciudadanos que resultan claves para la construcción de un programa político que desbarate estructuras de clase fuertemente cimentadas en la historia. En el caso ecuatoriano Santana (2019) muestra la coincidencia entre la ciudadanía formal y la redistribución de la propiedad de la tierra durante los 60 y 70 del siglo pasado, integrada a los modelos estatales populistas, habrá que ver si más adelante estos argumentos por sí solos bastan para la imposición del modelo más progresista de republicanism.

En ese entonces el corporativismo fue acogido sin mayores desdenes en la matriz del Estado. Pero posteriormente, durante el gobierno de Rafael Correa lo que primó fue una estrategia de descorporativización, con esta alternativa “el conflicto se dirime en los complejos espacios de institucionalidad creada por ese Estado para procesar demandas diferentes, en los canales establecidos y reinventados por las organizaciones, y en los juegos de poder de los diferentes actores políticos que capitalizan para sí las formas y posibilidades de ciudadanía” (Santana 2019, 35). Con ello el régimen de Correa se sella como un republicanism democrático.

Coronel (2019) nos explica la consolidación de una tendencia de izquierda en los años 70 del siglo XX, que desconoce las apuestas democráticas de los sectores sociales para la toma del poder y los recursos del Estado, diferente de lecturas oficiales como la de Agustín Cueva, para quien el populismo traducía la precariedad de la burguesía y el proletariado para llevar adelante una revolución democrática burguesa. Con sus revisiones de las lecturas del populismo ecuatoriano, la autora logra posicionar una aproximación al problema de la hegemonía en las actuales épocas.

Su análisis histórico del proceso ecuatoriano da cuenta de una incorporación temprana del problema de la hegemonía en la mente del Partido Liberal Radical o Republicano desde mediados del siglo XIX, que luego conectó las demandas de las clases populares - campesinado y clases medias pueblerinas- con el Liberalismo Social y el Socialismo. A la par el ejército ecuatoriano jugaría un importante papel en la construcción del proyecto nacional popular y las políticas nacionalistas de los años treinta (Coronel 2019).

Para Coronel existieron dos populismos, bases sociales de populismos de diverso tipo de los Partidos Liberal y Conservador. “Ellos alcanzaron una nueva dimensión en la política de articulación de lo popular en la derecha de entreguerras y en bloque democrático, nacional y popular, reconocido como la izquierda en este mismo periodo” (Coronel 2019, 53). De este modo se amplía no solo la necesidad de abarcar el uso de este concepto de uso gramsciano -o post-gramsciano- hasta las actuales épocas sino también revalorizar el papel de contestación entre el Estado y las clases populares.

Guanche (2019) retoma los populismos clásicos (1930-1950) y se ancla en la crítica a la institucionalidad democrática puesta al servicio del orden oligárquico. La visión clásica que oponía el populismo al liberalismo y republicanism, extrañamente, reivindica elementos que el liberalismo aseguraría para la democracia: derechos fundamentales, separación de poderes, existencia de mediaciones representativas como el parlamento y el espacio público, y la separación entre lo público y lo privado (Guanche, 59, 60), entonces resta por cuestionarse el carácter de contacto y relación entre diversas tradiciones republicanas. En suma, al parecer existen muchos lugares más de contacto entre populismo, republicanism y liberalismo, que diferencias.

En la alocución del autor toma un papel relevante la demanda de las clases populares que no solamente es política, sino que entraña un fuerte componente por las reivindicaciones económicas. “La demanda por reconocer la cuestión social, y por hacerla inscribir en las

políticas estatales, que es central en el populismo, entiende a la democracia como un sistema productor de decisiones económico-sociales” (Franco 1993 citado en Guanche 2019, 84); la tesis de Furet contiene los ítems de la reflexión teórica actual aplicada al populismo que cuestiona la dicotomización del espacio social -amigos vs. enemigos-, y la desconstitucionalización del ámbito político -intercambio de derechos sociales por derechos políticos, expresión homogeneizada de la soberanía popular y monopolio del poder que representa (...); Guanche retoma también el tema de la construcción de identidades: la `libertad positiva` era “un comportamiento explícito orientado -desde la esfera pública- a visibilizar la creación de condiciones materiales y legales para el ejercicio de la libertad, a través de la institución de bienes comunes e individuales. La función pública de producir justicia `rearma` al Estado, crea instituciones para ese fin y transforma su identidad política” (Guanche 2019, 64); así como la consolidación de la demanda popular en el ingreso de la institucionalidad estatal, es decir la verdadera consolidación de la fuerza popular legítimamente constituida como herramienta política capaz de la tarea hegemónica.

De tal forma el orden político es capaz por sí mismo de instituir un orden democrático, constituyendo unas bases sociales democráticas para el Estado. Entre algunas de las tareas que éste debía desempeñar constaban: hacer irrumpir a la sociedad civil como órgano creador del poder legislativo; encajar los derechos sociales en la representación de la política; impugnar el universalismo formal del individualismo liberal; representar al pueblo de un modo más completo, a partir de sus `realidades sociales` en la estructura social cubana (Guanche 2019, 66).

Así mismo, es menester destacar las nociones de Guanche respecto al corporativismo en la Cuba de los años treinta, que era una posición universal, y que según algunos autores expresaba una representación más directa que la política de partidos. La solución corporativa no incluía negar los espacios sociales consolidados al interior del Estado, “todos coincidían en la necesidad de soportar la democracia sobre una base social (...)” (Guanche 2019, 67). Existía también un marcado corporativismo étnico, que aseguraba la participación de todos y la pluralidad, consolidando la idea de que es impensable una constitución nacional homogénea.

Ahora bien, con Stoessel y Ramírez (2019) se buscará clarificar los conceptos de antagonismo y conflicto en la lectura `post-gramsciana/discursiva` del populismo de Laclau y Mouffe. Un estudio más conceptual nos ofrece, por un lado, los campos en los que se ha constituido el populismo, y por otro, una esquematización de las críticas más comunes a esta categoría, que

cimientan el ámbito institucional como el espacio idóneo para el desenvolvimiento del populismo en su máxima expresión. Con ellas se puede destacar algunos elementos que prefiguran otro modo de entender el problema social.

Para ambos autores, el asunto del discurso en el populismo no sería lo primordial, Ramírez y Stoessel, incorporan en una de sus críticas, en que “es a través de su discurso (del líder), apenas, que las masas son incorporadas al juego político. La voluntad del liderazgo condensa entonces el ejercicio de inclusión social y representación popular que la política moderna había prometido trasladar a una serie de instituciones despersonalizadas” (Stoessel y Ramírez 2019, 89).

Entre otras de sus críticas figuran la corrosión populista; la futilidad de las instituciones, que expresa la ruptura entre líder populista y las instituciones, pero aún más importante en donde de verdad se encuentra la legitimidad del soberano, es decir, del pueblo, un debate que no termina de resolverse pero que asoma más fácil de argumentarse por complementariedad entre esferas de la sociedad política y civil, antes que por exclusión. “La permanente querrela entre los universos políticos de la legitimidad del soberano -pueblo siempre articulado por un activo liderazgo político, bonapartista- y aquellos fundados en la invocación a la legitimidad de los órdenes constituidos aparece como trazo insigne de los procesos andinos de reemplazo constitucional en el siglo XXI” (Stoessel y Ramírez 2019, 90).

Por su lado el denominado magma decisionista, postula que el proyecto populista es la correa de transmisión que permite convertir la voluntad popular en decisiones políticas vinculantes (Urbintai 1998, 110-124 citado en Stoessel y Ramírez 2019, 90).

En definitiva, ya sea resultado de su inmediatez, en su gramática de soberanía popular o en su forma voluntarista de acción política, el populismo opera, según el relato liberal, en un permanente vacío institucional. La dinámica populista se materializa apenas en mediaciones discursivas: no se observan a cabalidad ni sus instituciones de intermediación (movimiento, partido, sindicatos, colectivos, etc.), ni se toma en serio su vocación de construcción estatal (estatalidad, expansión de derechos), ni se conecta su producción decisional con sus puntos de apoyo en el sistema político (negociación parlamentaria, corporativismo, instituciones participativas, etc.), o en la gestión pública (lógicas de administración, burocracia, reformas del Estado) (Stoessel y Ramírez 2019, 91)

Posteriormente, Ramírez y Stoessel se oponen a la visión laclausiana de situar al conflicto por fuera de las instituciones. Hay una veta del estudio de Laclau, que los autores denominan `populismología de corte laclausiano`, con la que se conculca a las instituciones “a ser

resortes de esterilización de la política populista” (Stoessel y Ramírez 2019, 92). Además, los estudiosos critican la teoría política del último Laclau y de alguno de sus intérpretes por la cual “la materialización institucional de los populismos tiende a bloquear la lógica antagónica, a saber el principio constitutivo de la política” (Stoessel y Ramírez 2019, 92).

En ese sentido, el conflicto que emana del populismo es manifestación visible de un antagonismo, “que en su negación del orden vigente, introduce en el campo político un conflicto por los principios ordenadores de la sociedad” (Stoessel y Ramírez 2019, 93), aunque no todos los conflictos proceden de antagonismos. La forma en que se conforma la demanda populista evita que la práctica política se vuelva un proceso excluyente porque aglutina la voluntad de todos, la voluntad general, de cuyo procedimiento no escapa nadie.

El populismo aparece entonces, en lo fundamental, como un momento de construcción de fronteras políticas que recorta el espacio de lo social en dos campos antagónicos: el bloque de poder y el pueblo. Dicho trazado de fronteras aparece como la operación fundante del proceso de identificación, politización y articulación, en torno a determinada plataforma política (un significativo vacío en lenguaje laclausiano), de una pluralidad de demandas inconformes con el sistema institucional (Stoessel y Ramírez 2019, 93).

A continuación, el juego de la hegemonía se promueve como otro procedimiento político con sus propias reglas. Tal proceso articulador produce una coyuntura siempre precaria y compleja que debe ser sostenida a través de la permanente reactivación de la frontera política como un marcador de aquello que identifica a los polos confrontados. La frontera simplifica el espacio político y permite la reproducción del populismo en el tiempo (Pereyra 2012 citado en Stoessel y Ramírez 2019, 93).

Un último tratamiento innovador del populismo viene dado por lo `institucional populista` de las instituciones, “indisociable del antagonismo que activa y de su propia voluntad hegemónica” en tanto la posibilidad de “asegurar la permanencia del populismo luego de la irrupción contra las instituciones vigentes” (Stoessel y Ramírez 2019, 97, 98), en donde los antagonismos detentan aun un lugar central.

La práctica de articulación de demandas diferenciadas se irriga en el cuerpo social por medio del discurso y de la materialidad de un conjunto de instituciones -en particular aquellas provenientes del propio entramado de la organización popular- de diverso orden: `en este sentido, en el populismo, lo institucional adquiere un cariz más complejo que en las construcciones políticas que no privilegian los antagonismos` (Pereyra 2012 citado en Stoessel y Ramírez, 2019, 98). La lectura del antagonismo como productor de la hegemonía

postula un ámbito institucional maleable que a fin de cuentas expresa el conflicto que puede ser abordado por diversos actores sociales.

Ramírez y Stoessel además plantean considerar algunos movimientos: péndulo, desplazamiento, combinación, contradicción; observar al populismo en su faz de recomposición política; interrogar sin determinismos, las consecuencias de dicha dimensión, en la conflictiva dinámica de cambio político (Stoessel y Ramírez 2019, 98), siguiendo la línea de otros autores que del mismo modo le han hallado lugares diversos al populismo.

Se trata de un ámbito más amplio de la consideración del problema que incluye tanto a la sociedad política como a la sociedad civil, que primero concibe múltiples conexiones internas que se configuran entre el Estado y la sociedad civil, y luego que les dota de una autonomía de funcionamiento,

la misma dinámica de resistencia y la persistencia del antagonismo no encuentra cabida sino al interior de la relación entre la esfera de la emancipación y aquella del poder. Ello luce aún más crucial en la medida en la que -como han sugerido los trabajos sobre la dimensión reproductiva del Estado y las mediaciones institucionales- el espacio de poderes constituidos también resiste y remodela las trayectorias del antagonismo (Ramírez Gallegos 2015 citado en Stoessel y Ramírez 2019, 100, 101).

En suma, hacer el traslado en el análisis del antagonismo por el conflicto-antagonismo, o un conflicto manifestación del antagonismo permite situar un campo de conexiones entre sociedad civil y Estado, esfera social y esfera política, que no resta poder explicativo a las instituciones. Y aunque estas tendencias esgrimidas por ciertos teóricos no sean la regla general, posibilitan un campo de análisis muy fructífero.

Íñigo Errejón (Errejón 2019) sitúa la `relación hegemónica` que entiende al gobierno como un ente democrático encargado de mantener la correlación de fuerzas propicias para conservar el poder (Errejón, 115) que plantean líneas más democráticas de gobierno.

Mientras Álvarez (2022) plantea una posición distinta a esta, en relación al Movimiento Indígena y a su papel por dentro no solo del Estado sino de la sociedad en general:

El Movimiento Indígena en América Latina lucha contra el problema racial y étnico, la discriminación y la violencia ejercida sobre sus vidas, territorios y autodeterminación. Exigir justicia, y detener estos ataques, poner en evidencia que no existe la `unicidad` ni la `nacionalidad homogénea presente en la construcción de los Estados nacionales` (Rivera Vélez, 1998: 58), sino una gran diversidad y heterogeneidad de grupos, con distintas posibilidades de ser y determinar sus formas de vida (Álvarez 2022, 32).

Con esta visión, se evidencian las actuales perspectivas de la izquierda ecuatoriana, por un lado, aquellos que propugnan por un nuevo mundo, por el otro, los artífices de una comunidad política distinta.

Posiciones como las de Simbaña (2022) pueden valorarse en ambos horizontes, para este autor el Movimiento Indígena del Ecuador sufrió una transformación importante que implica reconocer el límite de las demandas agrarias y el paso hacia una consolidación política de “las formas históricas de autoridad territorial y comunitaria -el retorno de los indígenas.”³ Es decir, se produjo un desplazamiento de las demandas económicas por su propia imposibilidad para cohesionar un programa político -o el reconocimiento de su límite- hacia las demandas políticas, “a las reivindicaciones agrarias se suman las cuestiones de identidad ancestral, territoriales, formas de gobierno propio, impugnaciones directas al Estado central, relaciones/conflictos con la `sociedad nacional`” (Simbaña, s/f), de esta forma se prefigura un escenario de hegemonía que trasgrede las fronteras del Estado-Nacional.

Al programa de la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos al capitalismo, se agregó otra demanda de los pueblos y nacionalidades, la incorporación de las nacionalidades indígenas o plurinacionalismo. Serían las organizaciones indígenas amazónicas conformadas alrededor de la década del setenta del siglo del XX⁴ que dieron lugar a la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), las que incorporaron el concepto de nacionalidades para los pueblos indígenas con iguales características socio-organizativas, políticas, culturales, históricas, lingüísticas, y asentadas en territorios específicos, aunque el concepto sería acuñado por primera vez setenta años antes por el comunista Ricardo Paredes.

Este concepto se ratificó con proyección política del Movimiento Indígena entre 1980 y 1984, con la creación del Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE),⁵ y luego con el Segundo Encuentro de Nacionalidades y Organizaciones

³ Para Simbaña (2022) durante este proceso “se cuestiona la visión agrarista de las organizaciones ya que su resolución tiene límites estructurales y estratégicos, porque el acceso unilateral a la propiedad de la tierra no resuelve toda la complejidad que implica la `cuestión indígena`, que va más allá del aspecto económico, involucra el ámbito político, cultural, espiritual, etc.” (Simbaña, s/n).

⁴ A las ya existentes FEI (1944), FETAP (1965), FENOC (1968), ECUARUNARI (1972), Federación Shuar (1964), se suman entre 1969 y 1973 la Federación de Organizaciones Indígenas de Napo (FOIN) en la zona norte; en Pastaza, entre 1978 y 1981 la Organización Provincial de Indígenas de Pastaza (OPIP), instancia que agrupa a todas las nacionalidades de esta provincia, proceso que desemboca en la constitución de la CONFENIAE en 1980 (Simbaña 2022, s/n)

⁵ El Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONACNIE creado en 1980, propuso los siguientes objetivos: construir un proyecto político ideológico de las organizaciones indígenas; promover la organización comunal en todo el ámbito territorial del país; formar cuadros dirigentes indígenas; y

Indígenas del Ecuador, en donde se ratificó la `identidad como pueblos y nacionalidades indígenas` y se decidió ampliar la base organizativa en todos los territorios donde estos estén asentados (Simbaña 2022, s/f).

El concepto del plurinacionalismo excede al de nacionalismo, de fuerte articulación política al interior de los territorios/ territorio. Sin embargo, se trata también de una conceptualización muy variada que se establece con base en múltiples procesos ligados a la izquierda política internacional, además que incorpora componentes etno-raciales; territoriales; relativos a la estrategia de liberación nacional, etc.

La utilización del concepto de nacionalidades para definir la realidad y estructura socio-organizativa de los indígenas fue hecha por el Partido Comunista Ecuatoriano como un intento de aplicación de las directrices adoptadas por la Internacional Comunista COMINTERN en su sexto Congreso reunido en Moscú en 1928. Este debate fue adoptado de forma más o menos directa de la propuesta teórica hecha por Lenin en la Revolución rusa de 1917. La correspondiente experiencia soviética difundida por intermedio de la COMINTERN (aunque su traslación no fue meramente mecánica) vino mediada por los debates desarrollados por la Internacional Comunista con los pueblos negros, concretamente los que tuvieron lugar en Sudáfrica y USA al enfrentar sus realidades de opresión en ambos países (...) Las conclusiones a las que llegaron a partir de ambas experiencias es que los pueblos que se encuentran bajo situación de coloniaje u opresión interna tienen derecho a la libre determinación, ya sea que planteen como objetivo formar un país independiente o la autonomía del gobierno interno (Simbaña 2022, s/f).

La nacionalidad indígena o plurinacionalidad establece un debate con lo nacional-estatal; a su vez que traduce su concepción política a sus bases organizativas que se expresan como `nuevas estructuras` organizativas, visto de esa forma el concepto de nacionalidades indígenas se presenta como un nuevo fenómeno político, no un sustrato esencial, cuestión que no objeta la existencia de prácticas consuetudinarias que han sido resignificadas a la actualidad, “ya no son los indígenas pensándose y elaborando propuestas desde los sindicatos agrarios, en donde no calzaba la idea de nacionalidades indígenas, ahora son las comunas y comunidades las que se leen a sí mismas” (Simbaña 2022, s/f). Así mismo, la plurinacionalidad conjuga las visiones de clase y cultura como parte de la realidad, pero al mismo tiempo también la posibilidad de ruptura (Simbaña 2022, s/f).

buscar alianzas con otras organizaciones de los sectores populares nacionales e internacionales (Simbaña 2022, s/f).

Otro de los componentes importantes relativos a la base para la conformación de un nacionalismo democrático, se halla en Figueroa (2019), una preocupación por la democratización de los recursos naturales en manos de los habitantes del Estado sobre todo de los sectores populares que permitiría acortar las brechas de desigualdad social. Junto a la Ley de Aguas, deben aprobarse la Ley de Tierras y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (Figueroa, 142). A diferencia de la visión anterior, para este autor, el esencialismo étnico debilita la conformación de bloques populares y la construcción de una democracia radical.

En su lectura de Laclau y Mouffe recupera el populismo latinoamericano como “un paradigma de multiclassismo que permite mostrar que las diferencias entre los sectores sociales; incluso de carácter económico, no necesariamente son antagonismos” (Figueroa 2019, 146). Así, “el populismo también muestra cómo una multiplicidad de intereses políticos y económicos de los distintos movimientos puede converger en puntos que construyen una plataforma común, a pesar de las diferencias de los que conforman el bloque popular” (Figueroa 2019, 178). Del mismo modo la interpretación de estos autores refiere una política de alianza de clases.

Laclau y Mouffe privilegian la negociación política antes que la determinación económica al momento de describir las alianzas multiclassistas, sin embargo, no niegan que las alianzas puedan articularse en torno a la noción de clase, pero esto no se da por la posición `objetiva` que ocupen las clases, sino por la capacidad que eventualmente tengan de permitir que las alianzas se hagan en torno a ellas (Figueroa 2019, 146).

La teoría de hegemonía de Figueroa ensombrece un proceso de reivindicación de las demandas indígenas que son calificadas como corporativas, lo que se expresa en la incapacidad de Pachakutik para dirigir un frente popular amplio, “lo que ocurrió en gran medida porque a su interior primaron los intereses corporativos de los sectores indígenas” (Figueroa 2019, 151).

En alguna medida el autor se encarga de calibrar la oposición del Movimiento Indígena al presidente Correa, y del propio rol de este último en la construcción y dirección de un bloque popular fundamental para una democracia radical. A primera vista ésta aproximación no representa el alcance de la demanda indígena con una fuerte perspectiva tanto nacional cuanto clasista que excede la forma corporativa.

En su interpretación el esencialismo indígena les hace quedarse por fuera de los procesos de negociación que se abren gracias a su participación en el Estado, en cuyo caso la regulación y cooptación del Estado por parte de la oposición de izquierda coincide con la tesis neoliberal de la regulación como pérdida de libertad; sin tomar en cuenta las dinámicas de poder que se establecen entre los distintos grupos a través de movimiento sociales; y desechando la construcción de la hegemonía y de esferas comunes que se logra a través del Estado (Figueroa 2019, 161, 162).

Estas teorías evidencian una lectura del populismo que favorece a los subalternos por cuanto les permite introducir el conflicto en la esfera estatal, con la misma fuerza disruptiva con la que existe en la sociedad civil. El populismo en ese sentido se conjuga directamente con los grupos de acción corporativos que movilizan las demandas sociales generales y particulares de diversos grupos que las han construido en un sinuoso camino institucional, producto de los diálogos, discursos, silencios, entramados de relaciones sociales e institucionales que les sitúan en un lugar de contrincantes (pares) y a una distancia prudencial de sus “adversarios estatales”.

1.2. Debate del descorporativismo en el país

El corporativismo se entiende como cierta tendencia de articulación privada de diversos sectores sociales que, unificados bajo la consigna de compartir rasgos en común, ya sean identitarios, económicos, sociales u organizativos, han dispuesto formas políticas de organización propias que demandan tanto reconocimiento social cuanto institucional. En este sentido se intentará discutir diversas temáticas que ubican en segundo término al Estado como ente constituido –y monolítico-, y priorizan la organización social y política de los actores sociales involucrados en la sociedad política o Estado en tanto un entramado amplio de relaciones sociales signado por la política descorporativa efectuada por el presidente Rafael Correa. Por ello, el principio de la democratización de la sociedad en la esfera estatal implicaba dar cabida a estos gremios organizados así como una posterior organización social con base en nuevas industrias productivas, comerciales, artísticas, etc.

Según Ospina y Lalander (2012) la relación conflictiva entre el gobierno de Correa y el Movimiento Indígena Ecuatoriano está dada por el dilema intercultural; la oposición al

extractivismo; las diferencias en cuanto a la apreciación de la movilización social; la política agraria; y la política estatal denominada desectorización⁶ (Ospina y Lalander, 13, 14).

De este modo, la realidad estaría marcada por un signo profundamente antidemocrático, en el que predomina el acuerdo “político” de Alianza País (AP) de “descorporativizar la sociedad, de manera que los grupos de poder que conformaron corporaciones económicas, sociales, culturales, religiosas y políticas que están presentes en los distintos estratos y sectores sociales, dejen de controlar el Estado a través de esa lógica”. Con ello, el Partido de gobierno “entiende que debe descorporativizar el Estado no solo de grupos empresariales sino también de sindicatos, ONGs, fundaciones, cámaras de producción, asociaciones de mujeres, de jóvenes, de pobladores, entre otros” (Ospina y Lalander 2012, 17, 18).

La evidente cercanía entre izquierda, el movimiento indígena y el presidente Correa obedece a una tradición más larga y antigua de relación entre fuerzas sociales y autoridades nacionales (Ospina y Lalander 2012, Coronel 2009). Esta relación entre la izquierda y Correa no solo que se rompió rápido, sino que ha tenido consecuencias en torno a la carga que ha significado para el Movimiento Indígena posicionar su agenda política en el Estado.

Respecto de los factores que permiten comprender la posición del Movimiento Indígena de cara al proyecto político de Alianza País, Ospina y Lalander (2012) se refieren primero el dilema intercultural, basado en el hecho de que la principal organización indígena, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), asiente su cohesión interna en una identidad étnico-cultural, es decir, una identidad fundamentada en la distinción y separación entre un `nosotros` indígena y un `ellos` blanco-mestizo; y segundo, en la necesidad de construir alianzas con diferentes grupos de blanco-mestizos de los cuales precisamente deben diferenciarse. También se interpreta como una contradicción el carácter oficialmente intercultural y pluriétnico de Pachakutik y la conformación de la CONAIE, que es una organización pluricultural exclusivamente indígena (Ospina y Lalander 2012, 23, 24). Por lo que se debe poder explicar, “por qué el dilema intercultural, que pudo ser manejado y controlado hasta el año 2005 de manera que las alianzas se sostuvieron y multiplicaron, luego de 2006, por el contrario, pareció reforzar las distancias con el gobierno de Rafael Correa, que, sin embargo, también se oponía al neoliberalismo” (Ospina y Lalander 2012, 24, 25).

⁶ El término de desectorización se utiliza para contestar al concepto de descorporativización, de uso más frecuente en el debate de ideas sobre el proceso político ecuatoriano (Ospina y Lalander 2012, 17).

En ese contexto, para los indígenas habría sido “muy difícil tomar contacto e iniciar negociaciones en un contexto tan `minado` como el que encontraron”, en relación a la memoria histórica de su alianza con Lucio Gutiérrez, pero así mismo Alianza País tenía razones de cálculo político para restringir esta alianza, en primer lugar “el desprestigio del sistema político y de los partidos que se extendía a toda forma organizativa de la política”, es así que “para los dirigentes de la Revolución Ciudadana, el tiempo del movimiento indígena como polo de gravitación de las fuerzas sociales opuestas al ajuste ya había pasado”, en segundo lugar, esta distancia obedece a que “en opinión de varios estrategas e ideólogos de Acuerdo País, en este movimiento social, así como prácticamente en todas las organizaciones populares y sindicales, predomina una visión particularista y `corporativa` de la política y el Estado” (Bustamante 2006; Larrea 2009 citado en Ospina y Lalander 2012, 29).

En segundo lugar, Correa ha caracterizado su política de gobierno por un “desarrollismo extractivista en los planes económicos”, mientras que en el ideario de la izquierda expresada por `la mayoría de organizaciones` no se pediría la suspensión inmediata de la explotación petrolera ni la abolición de toda actividad minera, pero sí que extractivismo tradicional no sea reforzado con un nuevo extractivismo minero que empeore las cosas y que se contradice el propósito enunciado por el Plan del Buen Vivir (SEMPLADES 2009 citado en Ospina) de ir hacia una sociedad de servicios basados en el bio-conocimiento y el turismo (Ospina y Lalander 2012, 30). Aspecto que concreta la distancia entre el presidente Correa y la dirigencia del Movimiento Indígena, para quienes la conservación de los recursos naturales se constituye en su principal carta de presentación política.

En ese sentido se siente una falta de interés de los intelectuales mestizos adscritos al Movimiento Indígena para dar explicaciones convincentes del papel de la institucionalidad en la estrategia política de los pueblos y nacionalidades. Por su parte, autores como Stoessel y Ramírez (2015) sí abordaron aspectos teóricos y críticos que debe enfrentar el Movimiento Indígena⁷ en el nuevo marco de discusión político general con la Constitución del Ecuador de 2008, y específicamente en la discusión de la Ley de Aguas de 2014.

⁷ Dentro del campo indígena se han identificado varias tendencias: los `etno-pragmáticos` priorizaban en su vínculo con el Estado la diferencia que los caracterizaba y de esta forma esperaban un respuesta estatal particular materializada en recursos institucionales y económicos; los `etno-doctrinarios` buscaban interpelar al Estado articulando a la causa indígena otras demandas de tipo populares orientadas a la transformación social y políticamente a la sociedad; los `etno-radicales` no le otorgaban ninguna legitimidad al Estado, sólo lo harían en caso de que este adquiriera un carácter plurinacional; y los `etno-leninistas`, por el contrario, concebían a cualquier forma estatal como la garante de la reproducción de la clase capitalista dominante y solo tomando el poder de la mano de las clases populares y los nuevos movimientos sociales se podría alcanzar la real emancipación (Ramírez Gallegos 2009 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 140, 141).

Mientras que intelectuales como Ospina y Lalander, elaboraron una oposición frontal al gobierno de Rafael Correa como detractor de la izquierda, por no regirse al principio de desarrollo propuesto en el *Sumak Kawsay* presente en el artículo 275⁸ de la Constitución de la República; por la política gubernamental de criminalización de la protesta social; así como por un deficiente avance en la política agraria.

De tal forma que populismo viene a constituirse en una consigna discursiva que no solo fue esgrimida por el presidente Correa sino también por los intelectuales mestizos e indígenas que hicieron una aproximación política a lo que debía ser el Estado Plurinacional en el nuevo momento político. Para Ospina y Lalander, las Constituciones aprobadas en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) fueron instrumentos utilizados por los movimientos sociales para la protección legal de la naturaleza, y para que los movimientos indígenas integren elementos identitarios de etnicidad, prácticas culturales, territorialidad y medio ambiente (Ospina y Lalander 2102, 31), construyéndose en los baluartes de la democracia y de la participación política en el nuevo Estado. Para Ramírez y Stoessel (2015) la institucionalidad instauro el momento transformador de la realidad política y social que está direccionada por el nuevo líder de la nación, el presidente, valorando la fuerza de la conflictividad social como la causante de que se establezca la agenda política, en una relación de ida y vuelta.

A lo que se suma la articulación de diversas perspectivas de lo que se entiende por hegemonía, resultando un debate teórico con pocas líneas de contacto entre “institucionalistas” y “no institucionalistas”, no obstante, ninguno de estos autores ha desconocido los vicios de la política del presidente Correa, ni ha desmerecido un análisis riguroso de la realidad social. Dicho esto, se presentarán algunos de los fundamentos conceptuales de estos y otros autores para entender los motivos que llevaron al nuevo presidente ecuatoriano, Rafael Correa, a promover una agresiva política de descorporativización social.

Ramírez y Stoessel (2015) y Ramírez (2012) postulan un modelo de desarrollo económico heterodoxo que abarcando lo ciudadano ubica al Movimiento Indígena por fuera del proyecto político de la Revolución Ciudadana al denotar corporativismo en sus demandas. Por el otro lado, Ospina y Lalander (2012), afirman que Correa sostiene su política de gobierno en el

⁸ “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, Sumak Kawsay (...). El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (Ospina y Lalander 2012, 30).

`desarrollismo clásico`, en cuyo caso el Movimiento Indígena está excluido de los intereses de las clases políticas y económicas dominantes del país, el Estado y el gobierno representan en cierto sentido meros aparatos de clase.

Mientras Ramírez (2012) considera que el accionar del gobierno de Correa y los progresismos sudamericanos dentro del patrón de acumulación mundial de base heterodoxa, Ospina y Lalander (2012) afirman que el asentamiento del patrón capitalista de acumulación se produce en el mismo territorio nacional. Reflexiones más desmenuzadas como las de Stoessel (2014) llevan a ampliar aún más el rango de acción de las políticas de los gobiernos inscritos en el Socialismo del Siglo XXI.

En ese sentido, se aprecia la orientación de la democracia en la toma de decisiones de la política pública en este debate. Posiciones como la suplantación del discurso de desarrollo alternativo que hace Correa de los principios postulados por el Movimiento Indígena: el Sumal Kawsay; y el desarrollismo clásico que practica el presidente son la tónica de discusión de la Ospina y Lalander (2012).

A esta visión nacionalista del desarrollo de la patria se suma el rol protagónico del Estado y sus inversiones en la dirección y el impulso del crecimiento económico, que para estos últimos autores se hace extensivo a “todas las disposiciones constitucionales que refuerzan el papel exclusivo del Estado en las áreas estratégicas de la economía” (Ospina y Lalander 2012, 31, 32), factor que no desembocaría en la ruptura entre Correa y Movimiento Indígena, dejando entrever un manifiesto apoyo de los indígenas a una posición nacionalista y soberana de la primera etapa de gobierno, sino que fueron “las reivindicaciones de ecologistas e indígenas respecto a la explotación petrolera y minera”, lo que desembocó en el máximo control y autoritarismo de Rafael Correa (Ospina y Lalander 2012, 32), es decir una cuestión más relacionada al control del poder político del Estado.

Otro factor a considerar para los mencionados autores fue “la decidida hostilidad del ejecutivo a la movilización social independiente”, lo que se expresa en 204 enjuiciados por participar en protestas, de los cuales 170 están involucrados en juicios penales, y 12 de los 31 procesos penales son por sabotaje y terrorismo⁹ (Ospina y Lalander 2012, 33). En algunos casos la

⁹ El terrorismo y sabotaje está relacionado con la obstaculización de las vías públicas, esta figura proviene del artículo 160, numeral 1 del Código Penal aprobado por la dictadura de 1964 en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, además está plagado de adiciones para incluir casi cualquier contestación u oposición a la autoridad expresada en el presidente de la república (Ospina y Lalander 2012, 33, 34). En la propuesta de reforma integral al Código Penal presentado en octubre de 2011 por el gobierno de Rafael Correa se ratifica esta medida (Ospina y Lalander 2012, 35).

presión, las movilizaciones callejeras de las organizaciones indígenas y las críticas en los medios de comunicación han logrado incidir para lograr la liberación de los dirigentes indígenas (Ospina y Lalander 2012, 33).

Pero, sería precisamente el régimen de Correa quien ha reactualizado esta medida de represión popular aduciendo a “que es la única prevista en la legislación ecuatoriana”, a lo que los autores añaden que es más grave aún, que se desconozca el fundamento de la democracia real basada en el disenso, es decir, una democracia frontalmente opuesta a las libertades negativas o de los ciudadanos.¹⁰

Para Stoessel (2014) esto se puede juzgar de diferente manera, pues Rafael Correa encarna el carácter decisionista de las transformaciones políticas constitucionales (Stoessel, 11). En Ramírez y Stoessel (2015) la lógica política de acción gubernamental que se sustenta en esta forma de ejercicio del poder expresado por el presidente y la implantación de un liderazgo confrontativo que, aunque polarizaba la lucha política (Ramírez y Stoessel, 146), permitía resolver una serie de conflictos inherentes al poder, con ello la acción gubernamental se pone en el centro de la acción política.

Así mismo, los autores comentarán que no sólo que las decisiones se subordinan al líder, sino que el decisionismo populista asigna un valor instrumental a las instituciones en el juego político (Ramírez y Stoessel, 114, 115).

Si ya contiene a las grandes mayorías, ¿qué sentido sustantivo puede asignar el liderazgo popular a unas instituciones en las que las mayorías se forman, provisoriamente, a través de la negociación y la deliberación entre pequeñas y grandes fuerzas? Para ciertos paradigmas modernos, la función primordial de la política es la acción de tomar y ejecutar decisiones (Ramírez y Stoessel 2015, 115).

Otro factor de distanciamiento entre gobierno e indígenas es la política agraria basada en “el fracaso de la anunciada política redistributiva de tierras y aguas”. Esta era precisamente parte de la promesa de la Revolución Ciudadana en la que confluía la voluntad política del Movimiento Indígena y amplios sectores organizados de la sociedad, y del resto de integrantes del proyecto político Alianza País, principalmente representantes populares que cumplieron cargos de assembleístas y/o de autoridades nacionales en el gobierno de Correa que serán el objeto de estudio empírico de esta tesis.

¹⁰ Guanche (2019) explica el proceso por medio del cual las libertades negativas se descalifican en el programa político debido a la oposición binaria entre populismo y democracia.

Para Ospina y Lalander el Plan Nacional del Buen Vivir y el énfasis principal de los cuatro primeros años de gobierno, evidencia esta política redistributiva vital, sin embargo, concluyen en que no se avanzó mayormente en esta tarea, aduciendo entre otros motivos que el presidente Correa no quería frenar la productividad agrícola (Ospina y Lalander 2012, 37).

El quinto elemento es la concepción de Estado y la participación social en la formulación de la política pública estatal. Primero, la visión de dessectorización de Correa en su opinión obedece a la táctica política del presidente para implementar su plan de gobierno sobre el `ciudadano`, que “tiene o debe tener una visión universalista y de largo plazo de gestión gubernamental y de sus propias responsabilidades”, de esta forma el mandatario conserva libertad de acción frente a las organizaciones sociales existentes, en resumen, lo que prima es la práctica de “una norma de conducta política de AP” (Ospina y Lalander 2012, 38).

Segundo, se norma la participación política en el Estado con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que a su parecer “conlleva el riesgo de desarrollarse en un escenario de participación ciudadana/colectiva controlada desde arriba” (Ospina y Lalander 2012, 39). La participación está analizada por la cantidad de autoridades indígenas que a título personal apoyan a Correa, incluso en términos de amistad, lo que ofrece más posibilidades de apertura del presidente para solventar ciertas de sus demandas (Ospina y Lalander 2012, 40), y conculca la participación al marco institucional del estado-nacional.

De esta forma los autores niegan que “las conquistas obtenidas por la CONAIE en su periodo ubicado entre 1995 y 2007 en instituciones estatales autónomas manejadas por las organizaciones indígenas sean avances hacia el Estado Plurinacional” (Ospina y Lalander 2012, 42).

Tercero, se levanta una crítica a la acción gubernamental desde dentro del proyecto político AP, y por supuesto, desde el Movimiento Indígena y sus dirigentes más visibles. Virgilio Hernández y Fernando Buendía de País afirmaban que: “[AP] tendrían que recomponer su política de alianzas con los distintos sectores de la sociedad en particular con los movimientos indígena, campesino, obrero y con los grupos sociales que demandan reconocimiento, mayor participación e interacción, rompiendo la lógica de `aliado o adversario`” (Hernández y Buendía 2011, 142 citado en Ospina y Lalander 2012, 44).

Por el otro lado, si Ospina (2013) consideraba como no muy meritorias las acciones del gobierno encaminadas a la política internacional, reconoce ciertos elementos de la heterodoxa política gubernamental respecto a la relación con Estados Unidos, aunque con límites.¹¹

[Se puede concluir] que el gobierno de la revolución ciudadana está navegando en medio de tendencias regionales y mundiales que no controla, con una política que acentúa la tendencia a un declive de la influencia norteamericana y a un aumento de la presencia china y brasileña. La ventaja de su posición es que, aunque por el momento la presencia china parece crecer más rápidamente, el contexto global le permite moverse entre el conjunto de influencias en concurrencia y entre si preservar -y por momentos tal vez agrandar- parte de su autonomía. Quizá sea una interpretación optimista, pero la autonomía en las posturas políticas internacionales de la revolución ciudadana hace pensar que es una interpretación plausible (Ospina 2013, 196).

Para Stoessel y Ramírez (2015), las tensiones políticas expresan complejidades mucho más profundas y útiles al momento de evaluar la realidad social. Remitiéndose a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, apuntan al conflicto que “ha condicionado la agenda de los gobiernos de vocación transformacional desde sus orígenes, abriendo un momento fundamentalmente antagónico en los procesos democráticos de diversas naciones sudamericanas”. Con lo que “ya no solo estaba en disputa, pues, el acceso a recursos o la inclusión de demandas a la agenda pública sino la redefinición misma del conjunto de reglas, procedimientos e instituciones en que podrá desenvolverse el conflicto político” (Ramírez Gallegos, 2010 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 32). Así mismo, “la movilización social, para aupar o confrontar los proyectos de transformación, también se coloca como hilo conductor de tales procesos” (Ramírez Gallegos 2010 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 32).

Los autores posicionan la centralidad del conflicto político en la vigente coyuntura constituyente de 2008 en el Ecuador hasta el fin del segundo periodo presidencial de Correa (2007-2013), que constituye el cierre de un ciclo político (Stoessel y Ramírez 2015, 33, 34).

Así mismo, ambos autores informan que diversas problemáticas del Movimiento Indígena Ecuatoriano estaban vinculadas a la participación de este en la arena político-institucional en un momento en que la crisis de legitimidad del sistema político y de representación llegaba a su punto más alto (Stoessel y Ramírez 2015, 140, 141).

¹¹ Ospina manifiesta que “fuera de una tendencia a la reducción de las importaciones provenientes de Estados Unidos, no existe una negociación de un Tratado de Libre Comercio y se percibe un sensible distanciamiento en temas de política internacional”, así mismo destaca la proximidad al eje brasileño en el marco de una política de integración sudamericana (Ospina, 195, 196).

Además, en su análisis de las tendencias políticas ecuatorianas desde mediados de los noventa y mitad del dos mil del nuevo siglo, evidencian que desde 2005 ya se había vivido el debilitamiento de la hegemonía indígena en el campo popular, “su proyección política no alcanzaba ya a interpelar a una multiplicidad de nuevos actores disidentes u opositores al orden vigente, muchos de los cuales protagonizaron la `revuelta de abril` (Ramírez Gallegos, 2005) que suscitaría la caída presidencial de 2005” (Stoessel y Ramírez 2015, 142).

Del mismo modo se evidencian importantes cambios en la estructura del Estado a partir de 2008, que lograrían ser llevados a la práctica con la búsqueda del respaldo social, lo que supone el desarrollo de una metodología efectuada por los autores que analiza la dinámica de composición del régimen socio-político con los campos de conflictividad política. En un nivel paralelo analítico se puede establecer una respuesta institucional desde el gobierno hacia los sectores sociales, que consigue ser leída a la luz de las transformaciones sociales e institución de procesos estatales, tanto en las instituciones del Estado con la política pública, cuanto en el marco normativo y jurídico con las leyes.

La Constitución aprobada por referéndum popular en 2008 incluyó un conjunto de derechos sociales y colectivos reivindicados por los indígenas y afro-descendientes así como por el movimiento sindical y ecologista. La Constitución proponía un Estado plurinacional e intercultural (Constitución del Ecuador, artículo 1, creaba los derechos de la naturaleza (capítulo séptimo), eliminaba la tercerización laboral (artículo 327) y contemplaba la conformación del denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como instancia mayor de promoción de la participación y de activación desde abajo de procesos de rendición de cuentas. La Constitución otorgaba al Estado una centralidad insoslayable como principal agente de intervención en diferentes ámbitos de ordenamiento social de forma tal que resquebrajara la estructura de poder que había sostenido el modelo de Estado neoliberal (Stoessel y Ramírez 2015, 147, 148).

“La Constitución aprobó un `Régimen de Transición` según el cual debían aprobarse dieciséis leyes en el lapso de un año en torno a distintos campos de la política pública”, en las elecciones para todas las dignidades que siguieron a continuación “el oficialismo no alcanzó la mayoría parlamentaria”, lo que complejizó el proceso de implementación de la agenda política delineada en la Constitución y propició que AP tejiera alianzas con otras fuerzas políticas (Ramírez 2010 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 149).

Según estos autores el Movimiento Indígena venía de una práctica de considerarse a sí mismo un sujeto político autónomo, con el control cuasi-corporativo de determinados tramos de la

política pública de su interés¹² (Ramírez y Stoessel 2015, 153). Así mismo, con el gobierno de Rafael Correa su reducida influencia socio-política se intensificó ante la falta de interlocución política entre ambos sectores (Stoessel y Ramírez 2015, 153).

En cierto sentido se colige que la relación del Movimiento Indígena con el ámbito institucional no se rompió, sino que abrió una esfera de conflicto con actores sociales muy bien delimitados: gobierno y movimiento indígena. A 2008, el conjunto de la sociedad ya había recompuesto otro Estado, que ahora estaba a cargo del gobierno, pero ciertamente no era el único llamado a democratizarlo, esta consigna sería ampliamente proclamada en el espacio legislativo por los diversos actores progresistas que participaron en la conformación de la nueva Ley de Aguas de la República durante este periodo, aduciendo que el agua debe regularse en los distintos niveles del Estado.

Ahora bien, este interés por la recuperación de lo público en el Estado no implicaba dejar de lado a las propuestas de las organizaciones sociales por el reconocimiento político. En ese sentido se lee que aunque “la visión del gobierno reposaba en el principio de la democratización y racionalización del sector público así como en la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado orientados a garantizar derechos universales básicos” (Stoessel y Ramírez 2015, 156), esta tenía sus límites por la falta de comprensión de Correa de ciertos factores morales y socio-históricos que habían desarrollado los gremios en sus procesos de conformación, lo que contrae las perspectivas de la visión nacionalista en su conjunto.

El presidente Correa parece creer que su voluminosa política redistributiva contiene por sí misma la dimensión de reconocimiento moral y político con la que los sujetos conciben inscribirse, de modo íntegro, en la dinámica de formación de la voluntad popular. El énfasis en la ampliación de los derechos sociales sin efectivo reconocimiento del valor de las identidades políticas y de la contribución histórica de las fuerzas sociales a la producción y reproducción social tiende a restringir el margen de validez normativa de cualquier pretensión igualitaria (Stoessel y Ramírez 2015, 157).

Al respecto también se marca un campo de análisis político del Estado distinto del ámbito económico meramente. En tal sentido se puede cuestionar los límites y las posibilidades de la demanda de reconocimiento político de los sectores indígenas. Aun así, los alcances de

¹² Durante la Asamblea Nacional Constituyente, Pachakutik logró que varias de sus demandas sean incluidas en nuevo texto: declaración del Estado plurinacional, derecho al agua, derechos de la naturaleza, etc. (Stoessel y Ramírez 2015, 153).

Stoessel y Ramírez de los movimientos sociales en curso, relativizan la participación del Movimiento Indígena ecuatoriano, aunque sean precisamente los indígenas quienes expresen demandas de connotación nacional avocadas en la superación del corporativismo, por medio de la conformación de alianzas policlasistas de las bases de las juntas de agua y comunidades, y de las dirigencias; así como por la relación de campesinos, agricultores, pequeños propietarios, y la propuesta del Movimiento Indígena con la concomitante función social de la propiedad: tierra y agua¹³ (Torres Santana 2019, Guanche 2019, Consejo de Gobierno de la CONAIE 2007).

Ramírez y Stoessel (2015) sin embargo puntualizan que el ámbito del reconocimiento entra en la dinámica estatal por medio del propio impulso que el presidente Correa ha dado al conflicto político -campos de conflictividad política- sellándose de ese modo el carácter institucional populista del este régimen político.

La perspectiva estatal nacional se consagra con “el apuntalamiento de la rectoría del gobierno central en la determinación de la agenda pública”, “factor clave en la disputa política abierta desde la llegada de Rafael Correa al poder político”, sin embargo, esta lectura puede hacerse, precisamente, en la comprensión del Estado como bisagra entre lo internacional y lo nacional. Por un lado, “la ampliación del margen de autonomía estatal con respecto al poder global, los poderes fácticos y los cuerpos intermedios de diverso signo afines al mantenimiento de la agenda neoliberal ha sido una preocupación constante por parte del gobierno nacional” (Stoessel y Ramírez 2015, 158). Por otro, “el proceso de cambio inaugurado en 2007 en Ecuador dotó al Estado de recursos y capacidades para planificar el desarrollo nacional, gobernar a los mercados y redistribuir la riqueza social. Para lograrlo, el eje fundamental ha sido la reconfiguración de la arquitectura estatal en vistas a recuperar la rectoría del gobierno civil sobre el conjunto de las políticas públicas e instaurar nuevos patrones de relacionamiento entre la acción pública y los diversos actores sociales” (Stoessel y Ramírez 2015, 158, 159). Efectivamente se insistirá que este ámbito nacional es el que debía democratizarse con amplia participación de los sectores sociales.

Stoessel y Ramírez, lo mismo que Ospina, coincidirán en la crítica a la homologación de todas las formas de organización social bajo la figura de un corporativismo perjudicial para

¹³ En la propuesta de aguas de la CONAIE presentada durante la formulación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se destaca la función social del agua, es decir, el apoyo a la agricultura campesina, el desarrollo nacional y a la soberanía alimentaria, privilegiando la vida humana y de los ecosistemas (C. g. CONAIE 2007).

los intereses del Estado nacional. Pese a ello, sus motivos son distintos, para los primeros hay que entender este proceso en el marco de la 'autonomía relativa del Estado', mientras que para el segundo en el horizonte de la negación de una perspectiva democrática (Ospina 2011). Curiosamente la autonomía relativa del Estado también está referida al ámbito nacional de organización interna, en donde "para el gobierno, favorecer instituciones y resguardos especiales a determinados segmentos del funcionariado incentiva la apropiación corporativa del Estado e impide universalizar derechos" (Ramírez Gallegos y Guijarro, 2011 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 163), es decir, se pierde de vista la especificidad que significa un gobierno al interior del territorio.

Para estos autores esta política gubernamental hacía parte de la acción política que debía ejercer el presidente para mantener el poder político del gobierno. Lo que se expresó en el conflicto de la Ley de Aguas entre movimiento indígena y el gobierno; el gremio de maestros y el gobierno; y el conflicto suscitado el 30 de septiembre de 2010 entre las fuerzas del orden y el gobierno nacional dentro del debate y aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público (Ramírez y Stoessel 2015, 159).

El espectro del ámbito institucional abierto deja mirar las contradicciones, conflictos-antagonismos, que la implantación que el modelo neodesarrollista supuso no solo con el movimiento social indígena, sino al interior del propio partido de gobierno y las propias funciones del Estado. Del mismo modo este modelo no se impuso sin contradicciones desde el ejecutivo.

En efecto, las fricciones al interior del gobierno entre 'extractivistas' y 'ambientalistas' se pusieron de manifiesto explícitamente durante los debates de la ANC en relación a los límites ambientales de la explotación minera, la declaración del agua como bien público y la necesidad de la Consulta Previa a las comunidades indígenas (posición del presidente Correa) o la obtención del consentimiento previo (posición de Alberto Acosta) cuando el Estado dispusiera la explotación de recursos naturales en los que ellas ocupan (Ramírez Gallegos, 2010, 39 citado en Stoessel y Ramírez 2015, 173).

La iniciativa conocida como Yasuní-ITT "no sólo suponía una toma de posición respecto al tipo de matriz productiva -con una vocación superadora del desarrollo capitalista- sino también un nuevo ethos en torno a la construcción del orden social" (Stoessel y Ramírez 2015, 173, 174).

Por su parte, el Movimiento Indígena tiene la difícil tarea de tomar una definición, si ya no lo ha hecho, respecto al carácter de la representación política que encarna, si esta corresponde a

la defensa de los intereses étnicos solamente, o si abarca la perspectiva de defensa de todos los sectores nacionales. Definición que evidenciará nuevas claves para entender la política nacional e incidirá definitivamente en un debate interno que exprese el carácter de las bases sociales, y viceversa.

Para Ramírez y Stoessel, el Movimiento Indígena tienen el reto de difundir y legitimar sus demandas con el resto de los ecuatorianos. Su comentario se levanta en torno a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley minera por la violación al derecho de las comunidades indígenas a la Consulta Pre-legislativa y a la Consulta Previa, presentada a la Corte Constitucional por la CONAIE en 2009, señalando que “aunque la protesta antiminera, fundada en dinámicas comunitarias de base campesina e indígena y articulada en redes ecologistas translocales, se ha multiplicado en los últimos años, resta por verse si el sentido de tales luchas logra `ganar en generalidad` e impregnar con sus valores a los más amplios sectores sociales” (Stoessel y Ramírez 2015, 176).

Por su lado la argumentación de Ospina (2011) se remitirá a la incompreensión del presidente Correa de un corporativismo funcional y existente en el país, luego se referirá a los fundamentos teóricos de Antonio Gramsci para entender este fenómeno de estudio, en una suerte de crítica al corporativismo. Así comienza por situar algunas contradicciones en las formulaciones del corporativismo propuestas por Fernando Bustamante, en las que subyacen todos los vicios sociales, siendo estas las siguientes: a) universalismo-particularismo; b) ciudadanización-organizaciones de la sociedad civil desordenada; c) prácticas modernas-prácticas arcaizantes (clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo) (Ospina, 124, 125).

Este autor centra el debate del corporativismo-descorporativismo en el gobierno de Correa como medio para expresar los intereses `nacionales` e `históricos` opuestos a los intereses particulares de los sindicatos, organizaciones indígenas o de maestros (Ospina 2011, 126). En ese sentido el descorporativismo del gobierno de Correa desde 2007 limita la participación no solo de los empresarios y capitalistas, sino también de los trabajadores y desposeídos de los medios de producción.

Ospina es de la misma idea que Ramírez y Stoessel de relevar las diferencias dentro del propio Partido del presidente Correa; en lo que se refiere a la cruzada para eliminar los Consejos, destaca el caso de la supresión del correspondiente a la Soberanía Alimentaria, y es que precisamente un paso más en el análisis comprende la fundamentación del corporativismo

como la articulación horizontal de elementos de la democracia directa, de diverso tipo de la democracia plebiscitaria, pero no menos democracia.

La propuesta original presentada por los comisionados de Alianza País creaba un `Comité de Soberanía Alimentaria` compuesto por cuatro representantes del sector público y siete de la sociedad civil organizada cuyas atribuciones eran voluntariamente modestísimas: proponer leyes, sugerir políticas y organizar diálogos ciudadanos. Los límites a las atribuciones de este Comité de mayoría ciudadana, provenían de una directiva estatal clara y contundente: quien decide es el Estado y no los `Consejos`. En la Ley finalmente aprobada el `Comité` mantenía su carácter meramente `consultivo` pero estaba formado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil. Estos delegados no eran ya representantes de las organizaciones sino seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana, luego de un concurso de méritos donde las organizaciones tendrían `prioridad`. El Consejo Consultivo podría hacer propuestas y asesorar al presidente, y también emitir `criterios` sobre tratados internacionales referidos al tema (Ospina 2011, 127).

Ospina manifiesta que en total fueron nueve comisionados quienes presentaron esta Propuesta de Ley, entre ellos Pedro de la Cruz, ex presidente de la FENOCIN y Fernando Cordero, la mayoría de ellos de Alianza País (Ospina 2011, 127); lo propio ocurrió con las expresiones gremiales de los trabajadores públicos (sindicatos) que fueron desmantelados por el presidente Correa (Ospina 2011, 128). De esta forma iba consolidándose la oposición al gobierno. En noviembre de 2008, se formó una `Coordinadora de Sindicatos Públicos del Ecuador`, manifestación de la amplia unidad de los trabajadores del Estado para oponerse a la política gubernamental (Ospina 2011, 128).

Los argumentos que esgrime Ospina, son relativos a la falta de comprensión de Correa tanto de la democracia y de la participación política, cuanto de la crítica a la articulación y promoción institucional de la política pública desde Estado, ente monolítico que no conoce formas verdaderamente plurales de entender el poder político de los subalternos, más aún lo cercena y limita.

El corporativismo es acusado de un particularismo que hace daño al Estado y a las políticas estatales al hacerles perder su vocación nacional y de largo plazo (...) los grupos regulados por el Estado no deben participar directamente ni en el diseño ni en la aplicación de la regulación. Curiosísima comprensión de la democracia: la idea de base es que los sujetos de las políticas públicas no tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan. Lo que ocurre en realidad es que la Revolución Ciudadana extiende el principio de funcionamiento del poder judicial en el régimen liberal (la `independencia` y `neutralidad`) a la representación

democrática como si fueran lo mismo: ¿no es precisamente el principio básico de la democracia que la decisión pública la deben tomar precisamente los afectados por ella o sus representantes? La idea más mistificadora del Estado liberal, neutro e independiente, velando por el interés de todos, convertido en dogma. Las instituciones encargadas de la dirección política del Estado tratadas como si fueran la Contraloría General del Estado (Ospina 2011, 130).

De frente a la conculcación de las formas de participación popular y democrática, Ospina se pregunta: ¿qué mecanismos ha inventado la Revolución Ciudadana para canalizar la `participación ciudadana`?, lo que traduce a su vez la incompetencia del mismo Partido de gobierno para resolver el dilema de la democracia representativa del que tampoco hace parte (Ospina 2011, 132), debido a que Alianza País no se ha formalizado como un partido político, aunque en la práctica y para efectos de este trabajo se ha considerado a Alianza País como el partido de gobierno.

En vez de eso la participación se promueve en el abanico de opciones de lo estatal, que aunque Ospina no lo reconoce se presenta como otra lógica de comprensión de la participación política que ni indígenas ni organizaciones sociales han desconocido en ningún momento. Por otro lado, como se ha manifestado en la primera parte de este trabajo existen teorías suplementarias referidas a los movimientos sociales que conectan a la sociedad civil con las instituciones. Además, la lógica de participación democrática a la que Ospina hace referencia -una democracia directa- difícilmente cabría en el Estado moderno. En ese sentido manifiesta esta imposibilidad: las formas alternativas propuestas por Correa ni siquiera se fundamentan en la perspectiva liberal de elección de autoridades por parte de la Asamblea Nacional, ni por delegados de organismos gremiales o asociativos propio del corporativismo (Ospina 2011, 132), tal como ocurrió con la conformación del CPCCS.¹⁴

A decir del autor los argumentos gubernamentales contra el corporativismo dejan perplejos a cualquiera y son fácilmente debatibles. El primero respecto a que “las representaciones gremiales y corporativas son las culpables de los problemas en la calidad de las instituciones”, sin embargo, hospitales e instituciones públicas no son mejores que los hospitales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, o las escuelas rurales de educación bilingüe (Ospina 2011, 134). Segundo, “la participación de grupos corporativos en la administración de las políticas

¹⁴ “Este Consejo, creado en la Constitución de 2008, tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (a los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, de la Procuraduría General, entre otros)” (Ospina 2011, 132).

públicas ha degenerado en el control de `mafias` a favor del interés particular de tal o cual gremio (la CONAIE, la UNE, o cualquier otro)”, lo que ciertamente no justifica eliminarlos, antes bien “incluso si eso ha ocurrido, no es razón suficiente para abdicar del principio de manejo social o el co-manejo de ciertas áreas basadas en la participación de los grupos organizados” (Ospina 2011, 134).

Tercero, el mismo mecanismo de participación de ciudadanos individuales, seleccionados en base a un concurso de méritos, en lugar procesos participativos promovidos por las organizaciones sociales, “es indefendible como mecanismo para profundizar la democracia”, que se formule de este modo la participación política conduce a la pérdida de la representatividad de los delegados ciudadanos, la política pública debe formularse de modo particular, y los representantes deben elegirse al interior de los gremios correspondientes (Ospina 2011, 133-134). Tras lo cual, se crea una burocracia desconectada de las necesidades sociales y una desarticulación del tejido social.

De tal forma se puede argumentar que Ospina está reflexionando en torno a la participación política disociada del Estado como término de representación de la población, por lo que este no puede tornarse en ningún canal de contestación ni de expresión de las demandas sociales de los subalternos. La democracia y participación existen al margen del Estado, pervive localizadamente y está promovida desde los diversos sectores, esgrimida por sus propios participantes.

En lugar de mejorar la representación y fortalecer la organización social, se las elimina destruyendo todo incentivo a la asociación y la participación organizada. En lugar de buscar `representantes` de la ciudadanía, se crea un sistema de acceso empleos públicos temporales. A la larga, el incentivo no es para construir organizaciones representativas sino para que cada ciudadano estudie una maestría (Ospina 2011, 134).

Así mismo, Ospina (2011) abordará el concepto de corporativismo teóricamente a partir de dos definiciones,¹⁵ en ese sentido destaca el corporativismo como la forma de entender la participación política por dentro del Estado, pero a la luz de este análisis es más importante entender, la forma en que la consolidación histórica de la participación del movimiento social

¹⁵ La primera resalta el sustrato material y de pertenencia de lo social, la clase social proletaria, a lo corporativo en primera instancia, para luego superar esta fase por medio de la `fase ético-política` en donde los sujetos sociales toman consciencia de sus intereses de largo plazo (Ospina 2011, 135). La segunda se asocia al organicismo, en tanto la consideración de la sociedad como un `cuerpo` opuesta al individualismo liberal, y ligada a las tradiciones de representación por corporaciones del antiguo régimen: las ciudades, el clero, la nobleza, en donde el corporativismo es “un modelo de organización del Estado basado en representaciones gremiales” (Ospina 2011, 137).

-o populismo- ha incidido en formas democráticas de corporativismo, para Ospina habría incidido directamente; este autor además manifiesta que en nuestro país no ha existido un Estado corporativo de tipo histórico.

El corporativismo va a seguir una línea de desarrollo histórico signada por la aparición de los populismos, luego del fin del Estado oligárquico (Ospina 2011, 138), para posteriormente en ciertos casos expresarse en la conformación de los Estados corporativos.

En realidad, hay un lazo genético entre los movimientos populistas del siglo XX y los Estados corporativos. En los casos de los movimientos populistas victoriosos fue posible fundar Estados corporativos duraderos. Allí donde esos movimientos sufrieron derrotas, cooptación, desintegración, sus herencias estableces se perciben aquí y allá en la legislación y en las prácticas estatales, pero no dejaron un tipo de Estado estable. El corporativismo sirvió para integrar social y políticamente a las masas movilizadas por el desarrollo y la industrialización. Apareció como una fórmula viable y nacionalista en todo el continente. Pero no todos los Estados latinoamericanos hicieron de los vínculos corporativos su herramienta esencial de hegemonía (Ospina 2011, 138).

Tras una duda razonable y de situar cuatro mecanismos principales de comunicación entre Estado y sociedad que “refieren tanto a la `representación` política de los grupos, clases y sectores que componen la sociedad, como a la canalización de beneficios materiales que sirven para garantizar el apoyo político y cultural (hegemonía)”, mismos que “existen en grados variables en todos los Estados latinoamericanos, aunque dependiendo del caso, algunos tienen más fuerza que otros y ordenan las funciones de los demás,”¹⁶ Ospina afirma que las relaciones primordialmente clientelares o de un corporativismo `clientelizado` son expresión de una crisis de representación similar a la de la primera mitad del siglo XX (Ospina 2011, 140), es decir, tales mediaciones socio-institucionales siempre habrían sido deficientes.

Así, con toda esta ineficacia de los partidos tradicionales para alcanzar a expresar y representar la variedad creciente de las sociedades y las demandas acumuladas de los nuevos

¹⁶ 1) El modelo `universalista` propio de las doctrinas liberales clásicas (para la representación política) y de las doctrinas socialistas (para la canalización de beneficios materiales); 2) el modelo `focalizado` propio de las doctrinas neoliberales (para la canalización de beneficios materiales) y de la acción afirmativa de minorías desfavorecidas (aplicada también para la representación política de mujeres, minorías étnicas y jóvenes). En este modelo, el mercado resuelve los problemas materiales de todos los individuos y el Estado aparece subsidiariamente allí donde hay personas o grupos que no pueden hacerlo; 3) el modelo `corporativo`, basado en la canalización de beneficios materiales y eventualmente representación política a través de colectivos gremiales organizados; 4) el modelo `clientelar`, basado en la canalización de bienes y servicios a través de individuos o redes informales (típicamente redes familiares o creadas sobre el modelo de las relaciones de parentesco) a los que reclama una lealtad política firme (Ospina 2011, 139).

actores políticos, que dio lugar a actores, movimientos y organizaciones populares que quieren representarse sin intermediarios, esta forma de corporativismo es el reflejo de la debilidad de las organizaciones populares en la coyuntura histórica de la construcción del Estado moderno durante la larga transición entre los años 1920 y 1970 (Ospina 2011, 140).

Por su lado, la Revolución Ciudadana, se ha encargado de dismantelar incluso estas formas incipientes del corporativismo nacional plegándose a los preceptos del neoliberalismo, que “concibió este corporativismo como uno de los principales enemigos e intentó desmotarlo en casi todos los países del continente, provocando rupturas de los pactos sociales que habían ligado a los Estado latinoamericanos con las organizaciones sociales” (Ospina 2011, 140).

Por su parte Ramírez (2012) sitúa el esfuerzo de más largo aliento del gobierno de Correa de reconstituir no solo la hegemonía del proyecto nacional, sino el mismo régimen u orden político que estaba quebrado tras una severa crisis de representación política de las décadas pasadas. Tras exponer elementos como la evaluación de la lucha política a nivel global, como “condición necesaria para una ponderación adecuada de los avances, tensiones y contradicciones de los gobiernos progresistas de la región”; y el papel del Estado en la modificación de las mediaciones sociopolíticas que han contribuido a la integración subordinada entre los territorios nacionales y la dinámica de acumulación especulativa del capital financiero (Ramírez, 86), ubica la línea de autonomía relativa del estado en el contexto internacional de acumulación capitalista, afirmando que, “en medio de una intensa conflictividad política, la acción estatal engrana estrategias que pueden apuntalar mayor o menor grado de autonomía y soberanía en relación a la determinación global” (Ramírez 2012, 86).

Esta preocupación por la conformación de un espacio nacional antes que, por un nacionalismo inclusivo, se debe a la asociación de hegemonía con nacionalismo, o con lo que estos gobiernos denominan `proyectos nacionales` en relación a los regímenes mundiales de acumulación; pero así mismo, supone negar las visiones autonomistas existentes al interior de los Estados.

Vertientes de izquierda y sectores con sensibilidad autonomista también contestan la centralidad que los gobiernos asignan a la reestructuración estatal. Por un lado argumentan, en tono funcionalista, que todo lo que hace el Estado contribuye a la reproducción del capital y por otro, en una mirada anti institucionalista que bordea una visión antipolítica de corte conservador, que solo en la acción colectiva autónoma reside el potencial para construir alternativas (Ramírez 2012, 87).

A partir de este debate se quiere posicionar en el siguiente acápite las pautas para la organización política del Estado, comenzando por denunciar un aspecto bastante estudiado por los autores del institucionalismo en torno al eje común de problematizar las concepciones del sentido común académico asociado al populismo (Cadahia, Coronel y Ramírez 2018), que separa de modo definitivo y oprobioso a la política social de la política institucional, generando cortes que retiran de su riqueza explicativa a la izquierda en sus procesos de cambio y consolidación como sujeto político de la historia.

Esta idea permite comprender con más profundidad ciertos sentidos de estos cortes, y posibilita dialogar posteriormente en la articulación de un corporativismo institucional, o económico-nacional, o en otras apelaciones, que brinde herramientas para comprender las orientaciones más generales de procesos políticos como el ecuatoriano durante el gobierno de Correa, así como sus graves límites relacionados principalmente con la falta de democratización de la política institucional una vez que las fuerzas políticas estaban prestas a ingresar de buena gana a la conducción y dirección del Estado.

Es así que formas de conexión entre las sociedades civil y política se desprenden de lecturas críticas a la visión de Laclau y al populismo que excluye el conflicto de la esfera institucional y de la misma democracia, en ese sentido se debe buscar alternativas a un sentido de clausura de la izquierda política tradicional ecuatoriana que se desapega del Estado para pensar la política, a fin de fijar formas de mediación y representación entre Estado y sociedad civil. Ramírez emprendió esta tarea en el tiempo más reciente, siguiendo una línea de análisis propuesta por Coronel para la primera mitad del siglo XX (2009), bajo el denominador común de acercar el conflicto a las instituciones.

Ospina (2013) termina por comentarnos que los motivos de los opositores de Correa basadas en su política clientelar, propaganda y carisma (Ospina, 242), no son suficientes al momento de explicar porque los sectores populares “creen en las buenas intenciones de Rafael Correa” y su gobierno mantiene altos niveles de popularidad. Sin embargo, estas explicaciones continúan aludiendo al protagonismo del presidente en la gestión política del Estado antes que, a una nueva configuración política de las instituciones, -o a una explicación en la institucionalidad del Estado-, en ese caso los sectores sociales no pueden estar menos que despolitizados, y la razón del quehacer político de Correa se halla en su formación en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, pero con un fuerte interés en la recuperación del Estado. Para él esta reforma del Estado obedece solamente a aspectos administrativos. De tal

forma se explicitan leyes aprobadas, “todas ellas tienen el mismo sentido en el recentramiento institucional del Estado central”¹⁷ (Ospina 2013, 245).

Resta aún por ver cuáles serán las características de este nuevo Estado Plurinacional desconocido a los ojos de la mayoría de intelectuales y académicos, pero que para este autor implica autonomías de los territorios y para definir sus propias autoridades; políticas nacionales de interés; y competencias de acuerdo con su propia cosmovisión¹⁸ (Ospina 2013, 248).

Un estudio pormenorizado del Estado en tanto instancia en donde ocurren profundos procesos de democratización política permite abordar la autonomía relativa hacia los ámbitos nacionales e internacionales. En ese sentido el corporativismo, como polo de acción de los sujetos sociales logra incorporarse por medio del populismo en la esfera estatal, así las demandas sociales llegan a ésta, construidas y articuladas de una forma inclusiva, igualitaria y universal. Por tanto, el corporativismo siguiendo la tradición de los populismos clásicos del Cono Sur: Varguismo, Cardenismos y Peronismo, se afianza como el paradigma que permite nuevas conquistas democráticas para los movimientos sociales no solo en los Estados Nacionales, sino también en el Estado Plurinacional Ecuatoriano.

1.3.Los usos de institucionalismo

Otra arista para el estudio del corporativismo se basa en fijar una línea de conexión entre los sujetos sociales y sus demandas, y el área de realización de las mismas a través de las estructuras del Estado, puntualmente sus instituciones y sus leyes. A partir de lo cual, se plantean algunos cuestionamientos en torno a las implicaciones de la democracia institucional promovida por los gobiernos de tinte progresista sobre los denominados procesos políticos plurales, o corporativos, en el Ecuador.

Lo que nos lleva no solo a admitir la preeminencia de la esfera institucional en la política, sino también a reformular qué sería el nacionalismo, la democracia, o un proyecto

¹⁷ El `recentramiento` se expresa en tres dimensiones: primero, dotar a las instituciones de `independencia` frente a cualquier grupo social particular, sean éstos empresariales, de trabajadores o de indígenas; segundo, centralizar el manejo presupuestarios y la elaboración de políticas públicas de todas las entidades del Estado, sean autónomas o no; tercero, reforzar, hasta la obsesión, la autoridad y la `majestad` del Estado para aplicar las leyes, evitando toda presión externa, especialmente de la movilización social (Ospina 2013, 245).

¹⁸ El balance realizado por Ospina deja un saldo muy negativo al Movimiento Indígena Ecuatoriano: no se ha aprobado ninguna Circunscripción Territorial Indígena según el artículo 257 de la Constitución de 2008, conculcando la autonomía de los pueblos y nacionalidades para controlar o evitar proyectos extractivos en sus territorios; se ha restringido el alcance y el poder de las Consultas Previas a problemas ambientales locales y a procesos de socialización de las decisiones, promoviendo el uso de Decretos Ejecutivos. La Ley sobre la Consulta Prelegislativa a los pueblos indígenas en temas que les interesan sigue en debate, además la figura de la Consulta se reduce en esta perspectiva a talleres de socialización de los debates (Ospina 2013, 248).

nacionalista en las actuales épocas; o si el Movimiento Indígena podría representar la base de representación política de algún Estado. En sí, el carácter y los alcances del populismo como expresión de la maduración política y contradictoria de un nuevo actor política nacional: la CONAIE.

Estas son algunas de las cuestiones que guiarán esta discusión encaminada a resolver una situación que está bastante evidenciada en los debates políticos tanto del Movimiento Indígena Ecuatoriano cuanto del Gobierno Nacional: la necesidad de articular las demandas sociales en las políticas públicas. Pero, que por diversos motivos se ha obliterado de la discusión política como si se tratara de una tarea imposible de llevar a cabo.

Coronel y Cadahia (2018) nos proponen pensar el Estado de otro modo:

Pero si, en cambio, lo consideramos [al Estado] como una producción social porosa, como el lugar donde distintos actores políticos pugnan por darle forma para determinar su orientación institucional y los tipos de acumulación y distribución, entonces resulta más complicado asumir sin más esta dicotomía. ¿No hay acaso en este movimiento de crisis y recomposición estatal la reiteración de un acto fundante de derecho ejercido mediante una profanación popular? (Coronel y Cadahia 2018, 75).

Las formas dominantes preceden a formas de Estado de carácter democrático en las formulaciones de Ospina y Coronel, la diferencia entre los dos planteamientos viene dada por el carácter del Estado que se consolida y su apertura a la democracia. Para Coronel y Cadahia (2018) cierta distinción entre democracia y populismo se produce cuando la democracia es vista como un procedimiento formal, consensual, alejado de cualquier tipo de conflictividad popular, cuando en realidad la democracia es mucho más, es poder del pueblo (Coronel y Cadahia, 77). Pensar la democracia conlleva a establecer la forma en que está articulada la institucionalidad del Estado. Es así que el republicanismo se torna en el régimen político de disputa idóneo para cualquier batalla democrática.¹⁹

Un movimiento profundamente abarcador, “el Estado mediación de lo popular”, lleva a ambas autoras a cuestionar que las demandas de las minorías sean defendidas por sobre la igualdad de todos, el pueblo imperturbable sobre el pueblo construido desde abajo o empoderado. La democracia precisamente se conecta con el conflicto promovido por el pueblo, y la

¹⁹ La conceptualización de republicanismo plebeyo, lejos de invisibilizar la dimensión conflictual de las instituciones, apela a ella como un mecanismo de ampliación de derechos. Por su lado, las instituciones se conciben en su dimensión igualitaria como el espacio propicio para la expansión de derechos y la desarticulación de la frontera material entre los de arriba y los abajo (Coronel y Cadahia 2018, 78).

institucionalidad populista se inscribe en el marco del republicanismo plebeyo o democrático, a fin de cuentas, un proyecto político específico.

“La cuestión es si acaso la lógica rupturista del populismo puede hacerse extensiva a una determinada forma de institucionalidad que combine dinámicas instituyentes de los gobiernos populares con decisionismos y movilización popular” (Coronel y Cadahia 77). En otros términos, ¿puede el populismo irrumpir en la esfera institucional con todo su potencial de sentido?, es posible que ¿se presente no viciado de las cuotas de poder y legitimidad distribuidas por las autoridades que hacen parte de los poderes públicos?

Los usos populares del derecho, dentro de una matriz populista-republicana, ayudan a imaginar una alternativa a este escenario. Del debate sostenido por Cadahia et al. (2020) se desprende que el populismo es un eje de discusión que proporciona muchos más lugares de pensamiento que la separación entre el Estado y el Movimiento Social en la clásica visión de las instituciones. La lógica populista de por sí cuestiona la división de las políticas desde abajo y arriba. Y diversos autores se preguntarán si ¿la lógica práctica del populismo no saca a relucir la dimensión decisional, conflictual y contenciosa inherente a toda práctica institucional? (Cadahia et al. 2020, 31).

Pero, ¿cómo es que se resuelven las demandas corporativas en la perspectiva del Estado-Nacional?, acaso se modifican, se incorporan, o siguen siendo particularizadas. Aunque no existe una vía clara para ello, estos autores han establecido algunas pautas para pensar estas dimensiones de forma pareja.

(...) Se trata, entonces, de pensar cómo se establece el vínculo entre lo instituyente y lo instituido al momento de ampliar los derechos, lo cual implica estudiar en profundidad las conflictividades inherentes al proceso instituyente y a los discursos que convierten las demandas en un derecho (...). Es decir, revisar desde la construcción de una demanda popular (lo instituyente) hasta la consolidación de un derecho social (lo instituido), teniendo en cuenta los distintos tipos de conflictividades alrededor de esta transformación (Cadahia et al. 2020, 32).

En este proceso cobra especial relevancia la capacidad agencial que se va construyendo en contestación a la política estatal. También se abre una brecha entre los mismos actores del poder o del gobierno, que sin poder ser catalogados como homogéneos, dotan de un sentido pluralista al proyecto usualmente promovido desde arriba. En ese sentido los equilibrios son precarios. Las instituciones y leyes se presentan como los espacios idóneos para comprender este equilibrio de fuerzas inestable y este discurso unificador –aunque no homogenizador– comandado muchas veces por el movimiento social.

Ahora bien, el papel de los líderes no sería del todo despreciable porque equilibran esta composición divergente de todas las fuerzas sociales. Con ello, las demandas de abajo se entrelazan con las de arriba, y son expresión de la recuperación que han hecho los gobiernos de signo populista de las demandas populares.

De Cadahia (2016) se desprende la articulación de una teoría contemporánea del populismo que reactualiza el estudio de la ideología detrás de la política, expresado en la tradicional fórmula democracia liberal avanzada versus democracia participativa deformada y atrasada (Cadahia, 57). Con la existencia de conflictos populares y de proyectos sociales se socaba esta comprensión de la realidad institucional procedimental. Para la autora, el populismo es: “la forma política que visibiliza la decisión inherente a la praxis política” (Cadahia 2016, 57) en donde las decisiones cobran mayor relevancia que las instituciones, pero justamente las decisiones toman distancia del consenso y los procedimientos.

Así mismo, espacios de regulación institucional como el Parlamento son los enclaves de expresión de la discusión política per se, de otras formas de comprender la organización y estructuración política del Estado. Además, para Cadahia, el populismo es una forma política de participación activa de los sectores populares, no un simple plan engañoso para instrumentalizar a las masas.

De su revisión de los populismos ecuatorianos, la autora se remite a El Populismo en el Ecuador, cuya introducción a cargo de Felipe Burbano y Carlos de la Torre, incorpora varios de los prejuicios que se proponía combatir (Cadahia 2016, 63). Por su parte Rafael Quintero, no profundizó porqué la ausencia del populismo en el Ecuador, conduciría automáticamente a sostener la existencia de una experiencia comunista en nuestro país (Cadahia 2016, 64).

Así mismo, Cadahia comenta que Agustín Cueva decidió no abandonar el término de populismo por el de caudillismo propuesto por Pablo Cuvi, a raíz del auge que causó el libro de Laclau Política e Ideología en la teoría marxista: capitalismo, fascismo, populismo y la reactivación del debate sobre el populismo en América Latina²⁰ (Cueva 1997, 171 citado en Cadahia 2016, 65).

Con estos abordajes se pretende establecer el conflicto lo mismo que la democracia como procesos complejos que invisten de tensiones a los sujetos sociales que hacen parte de la

²⁰ Según esta lectura para Cueva y Quintero, el populismo sería una metodología de la exclusión de las masas del poder político constituido en los gobiernos. Así, “resulta curioso que en ninguno de los casos se haga explícito que Laclau no rechaza la existencia de clases sociales, sino la creencia de que esta constatación empírica pueda conducir de manera automática a una organización político emancipadora” (Cadahia 2016, 65).

institucionalidad: actores singulares, actores plurales y bloques de actores,²¹ una vez que el conflicto ha transitado de la sociedad política a la sociedad civil por medio de la consigna de ordenar políticamente a la sociedad y el Estado, e invertir el modo en que se han establecido las relaciones de poder y las fuerzas de dominación.

El punto de toque entre el populismo y la democracia está dado por el conflicto como dimensión procesual, se trata de un conflicto de tipo popular, es decir, que está aportándose desde abajo, con lo que se puede formular otro tipo de democracia. Contradiendo a Portantiero y de Ípola, Cadahia colige la perspectiva liberal del marxismo que se pliega a la democracia sin conflictos, en analogía a una democracia perfectamente funcional. Los conflictos propios de los sujetos sociales, le quitan el velo de la dominación política, y posibilitan la conformación de un campo de enfrentamiento entre ‘amigos-enemigos’ promovido por el populismo, en donde el Estado se subordina.

Cadahia siguiendo a Stoessel plantea “la posibilidad de pensar una forma de gubernamentalidad populista distinta de la matriz liberal y consensualista” (Cadahia 2016, 71). Además, se piensa “cómo los conflictos desde ‘abajo’ van gestando mediante una concepción plebeya de derecho, formas de institucionalidad que no pueden ser concebidas desde la matriz liberal del individuo posesivo” (Cadahia 2016, 75), formas meditadas de actuación que trasgreden el puro beneficio individual.

Mientras el conflicto -o campo conflictivo- explica porque una demanda o proyecto populista puntual puede escapar de la lógica estatal institucional, las demandas populistas de los sectores subalternos lo mismo que pueden expresarse en las instituciones estatales, también pueden desagregarse de estas en otros momentos, lo que habla acerca de una evaluación pendiente de las demandas populares que se retiran no solo de la dimensión estatal sino también de la dimensión social.

Coronel (2009) se refiere a la incorporación de la izquierda en la consolidación de las experiencias populistas ecuatorianas de las décadas del 30 y 40 del siglo XX. Remitiéndose al

²¹ Los actores ‘singulares’, son un movimiento, organización o sector: la CONAIE, tal o cual Cámara Empresarial, etc.; o tal o cual partido o movimiento político: Alianza País, Fuerza Compromiso Social, CREO, SUMA (...); los actores ‘plurales’: un conjunto de actores que confluyen en tal o cual conflicto político. Por ejemplo, el FUT es la unidad de las principales centrales sindicales: la CEDOCUT, la CTE, CEOLS, la UGT. El FUT, a su vez forma parte del Colectivo de Organizaciones Sociales con otras organizaciones, como la CONAIE, la Federación Médica, Asociación de Jubilados, la UNE, etc.; mientras que los ‘bloques de actores’ se forman cuando dos o más actores confluyen en sus puntos de vista, acciones o intereses en torno a algún conflicto, y actúan por lo tanto en una misma línea de dirección. Estos pueden ser bloques ocasionales, sino vuelven a darse articulaciones entre sus componentes, o bloques de mayor duración si esos mismos actores, o buena parte de ellos siguen confluyendo ente otros conflictos (Unda 2020).

accionar de los intelectuales de la izquierda ecuatoriana, los hermanos Paredes, la autora muestra importantes claves utilizadas por ellos para potencializar la ‘ciudadanía corporativa’ o de incorporación al Estado de organizaciones campesinas (sindicatos y comunas), a través de las tendencias socialista y comunista.²²

Esta visión abre una veta de análisis que incorpora por un lado a los intelectuales y políticos de la época en los procesos sociales; y, por otro lado, una particular articulación pensamiento social, comunista y socialista en nuestro país: una corriente comunista plural, y una vía de consolidación del aparato estatal, según los mismos liberales, de los socialistas que atendían aspectos de la ciudadanía de los analfabetos (Ibarra 2004 citado en Coronel 2009, 333).

Para Coronel, la comuna se constituye en este espacio primigenio de discusión política, un hecho jurídico y político, “un modelo que permite articular la vida social al Estado”. La categoría de comuna indígena se vincula a las “nuevas formas de ciudadanía política fundada en la adscripción laboral y no se define por la adscripción de formas de propiedad”, se trata de una profunda reestructuración del Estado emanada desde sus entrañas, siguiendo al intelectual Á.M. Paredes, distingue que aún más importante que la propiedad, “el principio de comuna es la reforma del Estado y la ampliación del derecho político” (Coronel 2009, 335).

Con ello se ofrecen dos pistas importantes para estudiar este fenómeno de desarrollo político de las clases subalternas: primero, un renovado interés por señalar el Estado en su visión material, en el que todos somos iguales, presente en los recursos y el territorio, promoviendo que se creen demandas puntuales a esta institución; exigiendo que los sujetos sociales sean considerados en la distribución de la riqueza; y que se promuevan condiciones más justas de existencia. Segundo, la forma de anclar estos reclamos de modo más permanente en el tiempo, por medio de la negociación y articulación socio-política en la institucionalidad estatal. Es decir, se produjo la constitución de una demanda tanto económica, cuanto política. De tal forma se efectuó la recuperación del nacionalismo en tanto consolidación de la representación política de los derechos de los ciudadanos en el Estado. La autora cataloga a la ciudadanía corporativa como:

Un modelo de participación que se define sobre la base de la categoría trabajo, pero supone un modelo de territorialidad tejido por esas corporaciones que se consideran células del Estado.

²² Mientras Ángel Modesto Paredes siguiendo los lineamientos del Partido Socialista se encargaba de una reforma legal que permitiera pensar las organizaciones campesinas (sindicatos y comunas) como entidades de una ‘ciudadanía corporativa’ y resaltaba el trabajo de los funcionarios del Ministerio de Previsión Social y Trabajo en estimular esta organización y mediar en conflictos regionales, su hermano Ricardo Paredes trabaja junto con el Partido Comunista en la agitación a nivel regional (Coronel 2009, 328).

En ese sentido, la parroquialización y el reconocimiento de demandas campesinas contra haciendas que mantienen cautivas a las poblaciones son dos aspectos inseparables de la estrategia de consolidación e interpelación a los sectores populares (Coronel 2009, 346, 347).

Algunos ejemplos históricos comentados por Coronel dan cuenta de esta nueva realidad: “(...) el discurso nacional parece informar la acción popular en la toma de tierras y legitima la lucha por la abolición del trabajo servil y por la formación de un territorio económico y político más incluyente”; la parroquia es definida en esta crónica como ‘organismo celular de nuestra nacionalidad’²³ (Coronel 2009, 350).

En ese sentido es posible establecer un paralelismo entre estas demandas populares y las del momento actual planteadas por el Movimiento Indígena y sus organizaciones de base expresadas en las juntas comunitarias de agua potable y riego, respecto de los derechos civiles y sociales exigidos al Estado, así como las demandas de autonomía de estas organizaciones inscritas en los territorios en referencia al manejo de los recursos naturales, en este caso puntual del agua, lo que se podría expresar del mismo modo como derechos colectivos. En ese sentido el populismo en esta nueva época implica considerar la distribución del poder de Estado en todos sus niveles de gobierno y en las comunas, es decir la descentralización se reactualiza en este concepto.

Será precisamente el Estado el ente dirimente encargado de procesar, responder y resolver los conflictos, originados a través de las demandas populares. Desde la lectura de ciudadanía corporativa o étnica, se afirma que las demandas se inscriben en un paradigma mucho más amplio que lo cultural o étnico. Así mismo, la participación de los intelectuales de izquierda en las peticiones y demandas indígenas asegura un sentido de ciudadanía afianzado en los funcionarios e intelectuales estatales que no solamente burócratas. Y el conflicto que aparece en el Estado se guía por una negación en su democratización a partir del cierre de la participación política que hace el presidente Correa a las organizaciones sociales.

La frontera entre gobierno y pueblo llano se pierde, el Estado se organiza en un sentido cambiante con base en el conflicto, y el principio que opera es la incorporación de todos los ciudadanos ecuatorianos. Es así que la ciudadanía corporativa se acercó más a la consolidación de procesos de ciudadanía como correlato de la liberación de las

²³ El aspecto de la incorporación de “las minorías” a la nación privilegia aspectos de consolidación de la ciudadanía que estaba anclada territorialmente y era profundamente diversa. De tal modo, el interés de la autora en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MSPT) responde a esta nueva configuración estatal por quebrar las formas de poder político consagradas en las grandes propiedades privadas.

poblaciones campesinas de la hacienda, en el marco de “la soberanía del Estado” (Coronel 2009, 51).

El concepto que guio el reordenamiento territorial; la formación de entidades sociales; y la redistribución del espacio durante estas décadas, fue el de articulación política del territorio en manos de los sujetos sociales. Estableciéndose una simbiosis entre organizaciones estatales y comunitarias. Aunque en este momento bajo la premisa de contener el poderío y el avance de las formas feudales, el “amenazado Estado superpuesto a una economía dominante terrateniente” (Coronel 2009, 359), en el tiempo reciente evitando cualquier forma de privatización y desposesión del recurso hídrico que amenace la reproducción socio-política y comunitaria de la población rural.

En síntesis, esta visión que trae aparejadas consideraciones por lo público, subsume la visión comunitaria en el discurso estatal, en donde el Estado es el resultado de la movilización social que parte (o no) de una comprensión anti-estatal y una búsqueda por el reconocimiento, a partir de alianzas policlasistas y mediaciones estatales, cuyo principal exponente y detonante es el mismo Estado.

La consolidación de la agencia del Estado como adversario del poder hacendatario regional, concretó la idea de las demandas populares y derechos sociales que en este se expresaron. Para estas autoras, el momento político actual supone superar esta antigua dicotomía entre comunidades campesinas y Estado, reactualizada por el par: Movimiento Indígena-Estado o gobierno, y por el debate de socialismo vs. comunismo, y priorizar al populismo como el nuevo paradigma de una política institucional más justa de repartición de la riqueza y los recursos estatales.

A Stoessel y Ramírez (2019) les interesa delinear hasta qué punto las lecturas laclausianas proveen herramientas útiles para abordar el espacio institucional-estatal, ya que no se trata de un tránsito mecánico entre lo social y político, el populismo constituye una tradición política distinta de otras impopulares para evaluar la política y el germen de la consolidación de bloques populares y de poder en el Estado.

El populismo institucional, o este hacerse institucional del populismo, entonces conlleva algunas consideraciones “el escrutinio de los logros refundacionales del populismo, del tránsito entre el momento antagónico y de recomposición política, su devenir hegemónico o su capacidad instituyente -e incluso aquello que acontece una vez que los populismos están en crisis” (Stoessel y Ramírez 2019, 112).

En este sentido, es válido preguntar: si el populismo, en el caso de una estratagema institucional, sólo está expresado en el presidente de la República, o también en el más destacado dirigente indígena de la política ecuatoriana, que esté en el tránsito al momento institucional, o en espacio social de las instituciones propiamente dicho consolidado fuertemente tras su participación.

Es asunto de esta tesis, analizar por ejemplo si el 'magma decisional' (Stoessel y Ramírez 2019) efectuado por el presidente Correa para llevar a culmen su proyecto político aporta a la comprensión de un tipo de conflicto social o desde abajo, ya sea desde las instituciones de elaboración de política pública, es decir, los espacios de creación de leyes como la Asamblea Nacional; si responde a procesos de modulación o regulación de las propuestas políticas entre los propios sectores de Alianza País; o de los representantes políticos de la nación, los legisladores; o si meramente obedece a la voluntad del presidente Correa para desmontar la articulación política que hasta el momento se había producido.

Ramírez y Stoessel priorizan el inédito momento de la constitución de lo nacional y la disputa del viejo orden, en donde el conflicto lo tramitó el presidente de la República, consolidando una visión clásica de los populismos latinoamericanos de viejo cuño.

El punto de apoyo ofrecido por Stoessel (2014) para comprender a los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XX e inicios del siglo XXI y sus ciclos políticos,²⁴ hacen marcar del mismo modo un paralelismo con lo conseguido por el Movimiento Indígena Nacional en la conformación de una propuesta progresista de Estado. A efectos de esta investigación, interesa determinar si esta propuesta puede llegar a consolidarse como una demanda general que revalorice contenidos específicos en torno al agua, así como el afianzamiento de esta propuesta con el apoyo de otras fuerzas políticas. Es decir, si el Movimiento Indígena puede llegar a conformarse como un bloque popular, con el control sobre la mayoría de las demandas sociales, que nutra al bloque de poder conformado por los asambleístas de avanzada de Alianza País, que a su vez logren establecer el modelo más democrático de Ley de Aguas posible, aunque sea por ciertos momentos de la coyuntura política del debate.

Los destacados espacios políticos institucionales consolidados, permiten entender la existencia de políticos profesionales indígenas que maduraron su participación y posiciones

²⁴ Para Stoessel "son tres las dimensiones que vuelven a estos gobiernos progresistas parte de un ciclo político común y los diferencia de las 'viejas izquierdas': su vínculo con la democracia en tanto régimen político; los contextos de emergencia caracterizados por las herencias neoliberales; y el contenido de los proyectos políticos post-consenso de Washington" (Stoessel 2014, 4).

en la esfera estatal y el sistema político. Discusión que cobró vigencia en este ciclo político, pues la demanda de representación política corporativa se evidenció en la gestión comunitaria del agua; la defensa de los agricultores; las políticas anti-extractivas; la representación legítima en el Estado; consultas previas vinculantes y consentimiento previo, entre otros temas, que conformaron un espacio de formulación política propio, con el ascenso de los derechos colectivos en el marco del Estado Intercultural y Plurinacional, y del Estado de Derechos (Burbano de Lara 2017).

La distinción entre el gobierno de Correa y el Movimiento Indígena hace parte de una extensa red de relaciones, conflictos, enfrenamientos, que se dirimieron en el espacio legislativo. El populismo es el espectro de constitución de demandas y proyectos políticos conjuntos, el lugar de construcción colectiva por excelencia.

En concreto, el conflicto se postularía como un factor unificador antes que fragmentario y disperso. Pues, aunque las corrientes que abordan el tratamiento del populismo son variadas y diversas entre sí, el conflicto, o problema social, conserva la particularidad de expresar relaciones de dominación; sujeción; es catalizador de mediaciones institucionales. De tal forma, la evidencia de la realidad muestra que conflictos, relaciones de fuerza, y coyuntura, constituyen los momentos precisos para la construcción de la demanda indígena por agua.

Para estos autores, la 'transición postconstituyente' supuso primero una separación de las diferencias políticas del gobierno de Correa y del Movimiento Indígena para establecer una alianza de representatividad de la izquierda nacional, es decir una recomposición simbólica profundamente normativa de un horizonte político anclado en el deber ser, no por ello menos pragmática, a decir de los autores se trató de que a pesar de que "las disputas entre los movimientos sociales y el bloque gobiernista no cesaron, se logró desplegar una dinámica de interlocución y reconocimiento político entre las diversas fuerzas del campo progresista" (Stoessel y Ramírez 2015, 147); segundo se estableció una agenda conjunta de las fuerzas sociales en curso de la que Alianza País hacía parte (Stoessel y Ramírez 2015).

Otro aspecto de relevar es el conflicto, que se tornó en un campo de conflictividad política para los autores, ocasionado por la falta de reconocimiento político (Stoessel y Ramírez 2015, 151) del presidente Correa a la existencia de la política corporativa indígena. Antes bien este

gobierno priorizó instancias de representación política ciudadana²⁵, antes que consideraciones específicas gremiales o corporativas.

La situación se volvería más complicada, ya que el Estado se convirtió en el regente de todos los procesos políticos de cambio. Sin embargo, en la concepción del presidente Correa y de muchos de los idearios del descorporativismo y la democracia, el Estado venía a dotarse de toda su fuerza social solo con la existencia del gobierno y las mayorías mestizas, con lo que las amplias oportunidades de democracia para los otros niveles de gobierno y poblaciones nacionales se restringieron. Así, la participación se desconectó de la democracia y quedó excluida de posibles y deseables formulaciones. Ciertamente este proceso no se ejecutó de un día para otro, requirió años para concretizarse, aunque la orientación gubernamental del presidente Correa estuvo presente desde un momento temprano.

A la par de este proceso, la democracia se concretó en procesos plebiscitarios, llevados adelante por el presidente Correa.

Las amplias victorias electorales del gobierno nacional le otorgaron una legitimidad de origen tal que el apoyo electoral fue conceptualizado como consenso integral de la ciudadanía hacia el proyecto político. En tal sentido, en el discurso presidencial el sufragio universal aparece como la principal, sino único, mecanismo que legitima la presencia de demandas y actores sociales en el espacio público (Stoessel y Ramírez 2015, 152).

Pese a ello, también existió una respuesta institucional social a los propios límites del proyecto político del presidente Correa. Es así que, la dinámica descorporativa, o de desmantelamiento social de la participación política de los gremios al interior del Estado, da pie a la descomposición de la dinámica clásica de representación social expresada en una suerte de unión entre los poderes de arriba y de abajo. Puesto que, si bien la demanda de los subalternos se manifestó desde la nueva fuerza social y su aparataje político, Alianza País, ésta también puede efectuarse en los ámbitos estatal, legal, institucional y político, desde otras fuerzas políticas, en un sentido desde abajo.

En definitiva, la demanda de reconocimiento político institucional por parte de los indígenas se presenta como una necesidad ineludible que va más allá de la voluntad política del presidente Correa. La formulación del Estado Plurinacional y la conformación de problemas

²⁵ La Constitución de 2008 contempla entre otras cosas la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social “como instancia mayor de promoción de la participación y activación desde abajo de procesos de rendición de cuentas” (Stoessel y Ramírez 2015, 148).

públicos²⁶ son la puerta de acceso a los indígenas en el nuevo Estado. De forma concisa, a la formación y especialización política. Y a la arena de discusión y formalización de su propuesta de gobierno.

El objeto de este trabajo fue el estudio de la Ley de Aguas que expresó con plena claridad formulaciones democráticas de participación política, en donde los componentes no solo de democratización de –el acceso a- los recursos hídricos²⁷ sino también la descentralización del poder político del agua²⁸ se constituyeron en el punto de apoyo de la propuesta de Alianza País; en el lugar de encuentro de asambleístas mestizos e indígenas con un proyecto nacional estatal; y de exposición de la defensa de las juntas comunitarias de agua por parte de amplios sectores de la sociedad, superando la barrera étnica, y construyendo la nueva normativa nacional del agua.

A la luz de este debate surgen otras cuestiones por resolver y problematizar, ¿es lo comunitario una forma privada de gestión del agua?, ¿lo público puede detentar en algún momento una lógica comunitaria?, o en un sentido más general: ¿puede lo público democratizarse?, ¿es factible que las demandas comunitarias se publiciten o difundirse entre amplios sectores de la sociedad? Respuestas a estas preguntas se desmarcan del debate del agua hacia argumentos en favor de la democratización de las instituciones del Estado, cuyos principales argumentos proceden de ciertos asambleístas de Alianza País y el Movimiento Indígena representado por el Partido Pachakutik. Partidos que, con sus propias agendas, hallaron espacios de coincidencia en el correspondiente debate.

Por último, se quiere dejar en evidencia la otra cara de la autonomía relativa del Estado –no solo guiada en torno a la política exterior gubernamental- es decir, la caracterización de formulaciones en torno a la constitución de un Estado económico expresión de un “nacionalismo hacia adentro” con autonomías políticas de los sectores organizados territorialmente, y/o en redes económicas. Un Estado Nacional, con gremios socio-económicos específicos, retomando articulaciones entre dinámicas políticas, económicas, sociales, y que además consideren la preservación y el cuidado de la naturaleza.

²⁶ Ramírez y Stoessel (2015) postulan la conformación de Campos de Conflictividad Políticos elevados a problemas públicos, o políticas públicas, alrededor de las cuales convergen múltiples demandas suscitando conflictos que los diferencian de las meras reivindicaciones, acciones colectivas o enfrentamientos políticos. Para los autores, estos campos bien delimitados atravesarán el nuevo ciclo gubernamental abierto con la re-elección del presidente Correa en el periodo 2013-2017 (Stoessel y Ramírez, 179).

²⁷ Expresado en consenso en el Segundo Debate de la Ley de Aguas en 2014.

²⁸ Señalado por los asambleístas de Alianza País en el periodo 2009-2010.

Los presupuestos aquí esgrimidos acerca del populismo nos permiten conectar por un lado la apropiación territorial que han hecho las clases subalternas en la definición de sus propias formas políticas y de democracia; por otro lado, la posibilidad de concretar otras formas institucionales más democráticas que las anteriores, que proceden lo mismo que de la especialización política de los indígenas, de la capacidad y voluntad para determinar los escenarios en los cuáles la propuesta social se puede instalar de lleno en la institucionalidad estatal, en concreto, ¿en qué condiciones este movimiento social puede tornarse no sólo en un bloque popular, sino en bloque de poder o alternativa de poder?, ¿cuándo es que todas las fórmulas de representación tradicionales pueden invertirse en favor de los subalternos? aspectos que atañen al conjunto de la sociedad y no solo a indígenas.

1.4. Descentralización y autonomías políticas en el Estado

En la línea de indagar en las bases sociales de un Estado, se propone incorporar el componente territorial. Ya Coronel lo delimitó para la primera mitad del siglo XX (2009). Puntualmente se busca evaluar la forma en que pueden articularse bases sociales democráticas a partir de un proyecto político, producto de la estrategia populista; si es que este proyecto es democrático qué nomás implicaría; cuáles serían las formas democráticas y pluralistas de descentralización y autonomía. Además, de la conformación de estas bases sociales que engranan un tipo de régimen político, en donde se ubicará el panorama nacional como el canal de pregunta y respuesta entre organizaciones sociales y gobierno. La relación pareja entre bloque de poder y bloque popular.

Para ello, indiscutiblemente se debe partir de las diferentes concepciones de poder en el territorio: la distribución y desconcentración del poder en los territorios que se emplaza en líneas de autodeterminación política; y las nociones de democracia restringida o avanzada.

La orientación estatal será definida en mucha medida por las posiciones de la dirigencia del Movimiento Indígena. Del mismo modo, en las consultas populares y prelegislativas, que se han vuelto importantes y legítimos instrumentos de la participación política de los pueblos y nacionalidades, quienes pugnan por determinar y beneficiarse del destino de los recursos naturales de sus territorios.

A decir de Burbano de Lara,

Fue en esta doble transición (el retorno a la democracia y una mayor integración al capitalismo global a través de un esquema neoliberal) que, desde mediados de los años ochenta, una nueva fase de discurso de la descentralización –antecedida por una primera experiencia ocurrida en el

seno de las décadas desarrollistas- anidó en la región andina, legitimándose bajo la promesa de mejorar la experiencia cotidiana de la democracia de su ciudadanía (Burbano de Lara 2017, 9).

Los procesos de descentralización son distintos entre sí y dependen “de la trayectoria o secuencia de reformas en las que se inscriben”. Así, la descentralización estaría posicionada en “la transición hacia un nuevo tipo de Estado” (Burbano de Lara 2017, 9). La descentralización en el periodo de Correa se explicaría por un proceso de más largo aliento que históricamente se originó producto de los Estados de corte neoliberal y desarrollista existentes previamente.

Sin embargo, en este debate la politización institucional obedece a un lugar de llegada de la participación política inscrita en el ordenamiento territorial. En este caso, son los indígenas quienes efectivamente han concretado procesos de representación política exitosos en distintos lugares del Ecuador (Kaltmeier, y otros 2008), y se han vuelto destacados referentes de la participación política local (García 2018).

El avance y la consolidación del Movimiento Indígena Ecuatoriano, abrió paso a la discusión de la ampliación del Estado (Nacional) hacia el Estado Plurinacional e Intercultural, que tuvo sus primeras manifestaciones de participación política institucional en la década del noventa del siglo XX.²⁹

Para Burbano de Lara siguiendo la tesis de Ospina y Lalander (2012) referente a la falta de una institucionalidad plural en el Ecuador, lo que predominó durante el gobierno de Correa fue la estrategia del gobierno central de entrega de competencias a los gobiernos subnacionales, o descentralizados, generándose clientelismo entre sectores sociales ligados a los gobiernos descentralizados y el gobierno central (Ospina 2015 citado en Burbano de Lara 2017, 23).

Al respecto de la descentralización, en nuestro país esta se concibe como “una forma de gobierno”, y contamos con un Estado Social de Derechos,³⁰ siguiendo la tradición latinoamericana de una organización como Estados unitarios, que cuentan con espacios de

²⁹ En el periodo abierto entre 1990 y 2005, emergió un nuevo actor político que hizo de hegemón de las organizaciones populares y subalternas: el Movimiento Indígena Ecuatoriano, conducido por la CONAIE y representado políticamente por un nuevo partido llamado Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. A lo largo de la década de los noventa conquistó espacios de gobierno local en la sierra y en la Amazonía del País (Burbano de Lara 2017, 24).

³⁰ La diferencia entre una y otra concepción estriba en que mientras en el Estado social de derecho predominan mecanismos procedimentales instituidos en sus leyes fundamentales para la consecución de fines políticos y sociales, en el Estado social de derechos el ejercicio de la garantía de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes por parte del Estado predomina por sobre cualquier otro mecanismo o procedimiento previsto en la Constitución (Burbano de Lara 2017, 31).

participación política en los que se distribuye el poder político entre las distintas fuerzas electorales y políticas.

La organización territorial en el país se articula de la siguiente manera. “Ecuador se organiza en función de regiones, provincias, alcaldías y juntas parroquiales rurales” (Burbano de Lara 2017, 31). “Al no haberse constituido las regiones tal como determina la Constitución de 2008, las provincias demandaron las competencias de gobierno intermedio” (Burbano de Lara 2017, 32).

Los municipios se constituyen en una unidad territorial de gobierno local, que en teoría debe atender tanto a poblaciones rurales como urbanas, sin embargo, se ha hecho una cosa del sentido común pensar que los municipios responden exclusivamente a las ciudades, y los consejos provinciales a la ruralidad.

Las juntas parroquiales de Ecuador, según Burbano, un resabio de la división territorial de la iglesia católica para la administración de poblaciones, son en el ámbito rural –no así en el urbano- el nivel más bajo de gobierno autónomo descentralizado. Mientras que las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI’s) no se remiten al componente territorial sino de organización política³¹ (Burbano de Lara 2017, 32). Así mismo Ecuador también reconoce territorialidad ancestral, por lo que permite la posibilidad de renegociar límites políticos-administrativos con los municipios adyacentes (Burbano de Lara 2017, 35).

Al respecto se pueden hacer un par de observaciones en torno al manejo del agua en el país. Primero, si bien este no se rige por consideraciones estrictas de una estructura territorial específica correspondiente a los niveles de gobierno, desde los mismos debates fundacionales de la nueva estatalidad en 2008 (Constitución de la República del Ecuador) y 2010 (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización), se reconoció la organización y planificación territorial los servicios de agua potable y riego en los planes de ordenamiento territorial correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (consejos provinciales y municipios.)³²

Segundo, existe una organización política del agua que nos permite identificar el espacio de distinción entre organizaciones de base comunitaria y la institucionalidad estatal, aunque en

³¹ Del mismo modo, la Constitución de 2008, concede la posibilidad a los indígenas que representan una mayoría política dentro del gobierno local pre-existente -provincia, cantón o parroquia rural- conformen una Circunscripción Territorial Indígena que ejercerá las mismas funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado que territorialmente ocupen, y que deberá operar bajo la figura de régimen especial (Burbano de Lara 2017, 34).

³² Los municipios se encargan de administrar los servicios de agua de consumo humano, mientras los consejos provinciales los servicios de agua de riego.

estrictos términos se traten de formas de institucionalidad análoga; es decir, las formas de institucionalidad estatales plenamente existentes en nuestro país: la pública y la comunitaria, la gubernamental y la comunal. Un espacio de distinción y conexión en el que se está eslabonando la demanda popular. Así lo más plausible es el reconocimiento social de los elementos de la organización comunitaria del agua promovida por sus juntas de consumo humano y riego, en las que confluyen ciudadanos mestizos e indígenas.

Queremos anotar también que en nuestro país se diferencian las competencias de participación exclusiva –no privativa-, y de participación concurrente o compartida existentes para los diversos niveles de gobierno: central, provincial, cantonal y parroquial, lo que marca relaciones de diverso tipo de autonomía pero más nada de soporte y apoyo a la gestión comunitaria del agua, por un lado respeto y reconocimiento, por el otro aportar recursos para la mejora de infraestructura, convenios, ampliación de servicios, etc.

Así, no es un fenómeno menor que todos los cuerpos normativos estatales (Constitución de la República, Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Recursos Orgánicos, Usos y Aprovechamiento del Agua) consagren las dimensiones de gestión pública, o comunitaria del agua. Que, el Estado esté llamado a promover los diversos niveles de asociación en la gestión pública-comunitaria del agua. Y que, el poder que detenta el gobierno central debe estar virtuosamente encaminado a mantener una buena relación con las juntas comunitarias de agua, que, entre otras cosas, abastecen de agua a las poblaciones rurales ahí dónde el estado central no puede hacer presencia.

Aquello requiere una evaluación del tipo de relación y conflicto que se establecerá entre gobiernos central, provincial, municipal, parroquial y comunitario. De tal forma la construcción de una demanda nacional implica tener en mente funciones competenciales de complementariedad, identificando las necesidades y reduciendo los conflictos, y marcando aquellos que no se pueden resolver: un conflicto antagónico, cuando un conflicto no puede solventarse por cuestiones de fondo (Unda 2020). En este caso, el mayor conflicto se dio entre el Movimiento Indígena y el Ejecutivo en la conformación de la Autoridad Única Nacional del Agua.

Burbano de Lara manifiesta que en Ecuador no existe la distinción de facultad y función competencial de otros países de la región. En ese sentido, se promueven las funciones competenciales, estas “pueden estar distribuidas horizontalmente, entre distintos organismos del mismo nivel de gobierno, y también verticalmente, entre distintos organismos de distintos

niveles de gobierno” (Burbano de Lara 2017, 37). Entonces, lo que se traduce en el debate legislativo, y en la normativa nacional, como un conflicto no es que el Ejecutivo detente la titularidad sobre el recurso hídrico en el país (pues existen competencias concurridas entre los distintos niveles de gobierno), sino que estas funciones competenciales, como la rectoría, la regulación, la planificación, la gestión, el control y la supervisión a las que tienen derechos los otros niveles de gobierno se hayan negado, y se hayan establecido verticalmente.

Por su parte, en el horizonte de vincular el componente productivo con la planificación territorial, se fija las competencias exclusivas de los gobiernos intermedios orientadas hacia el ordenamiento territorial y el fomento productivo (Burbano de Lara 2017, 39). Sin embargo, en el gobierno de Correa las regiones que eran los niveles o gobiernos intermedios nunca llegaron a establecerse, lugar que fue ocupado y recargado sobre las provincias. Al respecto la Constitución de Ecuador establecía que es deber del gobierno regional a) determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional y b) fomentar las actividades productivas regionales (Burbano de Lara 2017, 39, 40).

El nuevo proyecto nacional estuvo abocado al fomento productivo en las regiones, y al desarrollo rural en las provincias. “En el nivel de gobierno siguiente, las provincias deben a) planificar, construir y operar sistemas de riego, b) fomentar actividades productivas provinciales” (Burbano de Lara 2017, 39, 40).

El modelo de regiones y competencias que no llegó a establecerse ni a funcionar hace pensar que la articulación territorial, provincial en este caso, tiene mucho más sentido sobre la organización poblacional que los mentados modelos burocráticos distantes de la realidad local, misma que se halla desprovista en muchos casos de la tecnología para el adecuado funcionamiento de los sistemas comunitarios de riego y agua potable.

Los conflictos también se presentaron localmente, acentuándose procesos de privatización de los recursos hídricos y despojo de las poblaciones; contaminación del agua; pérdida del caudal de los ríos, etc. Pero como veremos son conflictos factibles de resolverse y encaminarse en una dirección política nacional.

Por su parte, las Circunscripciones Territoriales Indígenas pensadas desde la nueva normativa constitucional con mayor rango de acción, enfatizan el reconocimiento de la justicia indígena como parte de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, respondiendo en

alguna medida a las demandas de estos grupos de la población. A esta demanda colectiva en la representación estatal se sumará la gestión comunitaria del agua.

Pero es importante notar que, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución del Ecuador establece el trazado de la justicia indígena, con base a sus tradiciones ancestrales, a su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Su objeto será la solución de conflictos internos, y no podrán contravenir la Constitución ni los derechos humanos. El mismo artículo garantizará que las distintas instituciones del Estado y sus funcionarios, respeten las decisiones de las jurisdicciones indígenas (Burbano de Lara 2017, 65).

En una comparación con el caso boliviano se puede apreciar que la definición de competencias exclusivas de las Circunscripciones Indígenas Bolivianas denominadas Autonomías Indígenas Originario Campesinas se expresan directamente en la Constitución de la República boliviana.³³ Pero, para Burbano de Lara estos procesos de profundización de la descentralización y autonomía bolivianos implican otros riesgos: la ruptura de posiciones movimentistas anti-extractivas, promoviendo la extracción de recursos naturales en favor de los intereses locales.

Por su parte, se ha visibilizado que la administración estatal en los distintos niveles de gobierno ejerce un rol de reconocimiento antes que de tutelaje a las organizaciones comunitarias del agua, en cuyo sentido se establecen relaciones de negociación que han beneficiado a estas organizaciones concebidas a sí mismas como autónomas,³⁴ afianzando su permanencia en el desarrollo comunitario.

Estudios como los de Cristina Bastidas (2017) analizan los contextos de experiencia de la descentralización que aparecen concomitantemente a los procesos de reforma del Estado. La democracia entra en una disputa de sentidos muy importante por parte de amplios sectores de la población con temas como la desconcentración y la descentralización, a la par que existe

³³ A diferencia de Ecuador y Colombia, la Constitución Boliviana estipula de forma expresa las competencias exclusivas particulares de las AIOC`s (Autonomías Indígenas Originario Campesinas): definición de formas autónomas de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural; gestión y administración de recursos renovables; ordenamiento territorial; obra pública vecinal; preservación de áreas protegidas; ejercicio de jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos; mecanismos de consulta previa frente a medidas ejecutivas, legislativas y administrativas que los afecten, entre otras. Por su lado, el Estado ecuatoriano cuenta con una legislación muy reducida que además de ejercer la competencia de gobierno autónomo descentralizado, se rige por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo a los derechos colectivos (art. 257 de la Constitución) (Burbano de Lara 2017, 53).

³⁴ El artículo 285 del COOTAD expone las figuras de mancomunidades y consorcios: la primera está reservada para los GAD que posean continuidad territorial entre sí, mientras que la segunda alude a los gobiernos que no sean contiguos entre sí, y cuyo objetivo es mejorar las condiciones de integración y gestión de competencias (Burbano de Lara 2017, 54).

toda una literatura sobre las prácticas de ciudadanía experimentadas en los gobiernos locales.³⁵

La reinstalación de la democracia a finales de la década del setenta potenció la visibilidad del Movimiento Indígena Ecuatoriano en el marco del surgimiento de algunos factores de orden global y nacional.³⁶ Pese a ello, estas prácticas de participación política no fueron suficientes para una “reforma integral de la institucionalidad pública”, junto con las limitaciones del Estado para cumplir sus funciones básicas (Bastidas 2017, 89).

A pesar de esto, Bastidas nos muestra procesos tempranos de delegación de funciones en gobiernos subnacionales o administraciones indígenas y procesos tardíos de descentralización (Bastidas 2017, 88). Algo similar a lo ocurrido en las parroquias en las décadas del treinta y cuarenta del siglo XX (Coronel 2009), en donde una vez distribuidas las herramientas de cambio social es que las poblaciones comenzaron a disputar el poder político. Burbano de Lara evidenció este proceso de autorepresentación política en las juntas parroquiales para el Movimiento Indígena a finales de la década del noventa (Burbano de Lara 2017).

Pero, ¿qué cambió con la inauguración del neodesarrollismo propuesto por el presidente Correa? La impugnación el orden neoliberal. Del mismo modo surgieron nuevos límites, anclados en un germinante nacionalismo, resultado del impulso político del nuevo régimen y de sus propias contradicciones para conservar el poder.

Si el periodo neoliberal marcó tendencias a la descentralización, el neodesarrollismo impulsado por Correa hizo lo propio, con una fuerte predisposición hacia la desconcentración por sobre la descentralización estatal (Bastidas 2017). Mientras que la consigna del Movimiento Indígena era avanzar en el reconocimiento de la plurinacionalidad y el Estado Plurinacional (Bastidas 2017, 95).

La Constitución de 2008 hacía parte del pacto sobre el nuevo esquema de descentralización (Bastidas 2017, 95, 96), a lo que se añade la voluntad fuertemente nacional del Movimiento Indígena para interactuar en el Estado nacional, intentando incorporar el principio de la plurinacionalidad y el respeto de los derechos colectivos.

³⁵ La autora se refiere a muchos gobiernos subnacionales, especialmente municipios, con experiencias democráticas innovadoras –Guamote, Cotacachi, Saquilí, Chordeleg, Nabón, entre otros- que se volvieron casos paradigmáticos de experiencias de profundización de la democracia (Bastidas 2017, 89).

³⁶ Bastidas se refiere al auge del movimiento global a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas; la orientación de la cooperación internacional hacia estas áreas; la tradición organizativa de los pueblos y comunidades en lo local; y su capacidad para conectarse con amplias redes transnacionales en un contexto de mayor globalización de las luchas (Lee van Cott 2004, Brysk 2007 citado en Bastidas 2017, 89).

En suma, el debate por la distribución del poder sobre las aguas debatido en la Ley correspondiente se encuentra en sintonía con lo demandando, propuesto y pugnado en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Pero habrá que ver que alcances tuvo este Código, que tanto de la descentralización y desconcentración del poder del Estado se cumplió (Bastidas 2017).

Estos aspectos serán abordados en el debate legislativo de la Ley de Aguas en el periodo 2009-2014, que, puede dividirse en dos momentos, el primero con la nueva Constitución de la República de 2008, que vio nacer el conflicto que estableció el presidente Correa como parte de la refundación estatal, y los asambleístas nacionales en aras de lograr la democratización institucional con el comienzo del primer debate del Proyecto de la Ley de Aguas (2008 y 2009); y el segundo, la concreción la demanda indígena atravesó un sinuoso camino para establecer las dinámicas locales y territoriales en el espacio de representación política estatal en la Asamblea Nacional para que el país cuente con una nueva Ley de Aguas, con un espacio de relacionamiento social entre Alianza País y Pachakutik entre 2009-2010, y un ámbito de conflicto legislativo con la política gubernamental del presidente Correa de descorporativización social entre 2010 y 2014, durante el segundo y definitivo debate que se acompañó de una consulta prelegislativa para la aprobación de la Ley de Aguas en 2014.

Este conflicto, se sumó a los argumentos de los actores singulares, plurales y bloques de actores, presentes en este debate del Pleno de la Asamblea Nacional (2009-2014), quienes apuntalaron a lo que mejor conocían, la descentralización por sobre la desconcentración, pero que, en el este camino de discusión, más allá de los términos formales, entendieron como un proceso unívoco de concentración del poder político sobre el agua en el poder ejecutivo.

Ortiz (2017) nos proporciona uno de los últimos conceptos explicitados en el Código de Ordenamiento Territorial correspondiente: el de autonomía. Se trata de una de las posibles implicaciones de la propuesta plurinacional de los pueblos indígenas respecto del Estado.

La distribución del poder soberano desde el centro a las periferias de la estatalidad también puede ser estudiada desde el concepto de autonomía [y no solo de descentralización].

Entendemos la autonomía como la capacidad que tienen las entidades estatales de gobernarse a sí mismas dentro de un ámbito territorial. Esta capacidad de gobierno incorpora la facultad de la población de elegir o designar las autoridades, darse una legislación propia, contar con un sistema de justicia, detentar competencias de carácter ejecutivo en un territorio determinado e inclusive, potestades de control. Estamos hablando de una capacidad de gobierno que tiene una fiscalidad y legitimidad propias en la sociedad regional o local.

Albó y Barrios llaman a esto `cualidad gubernativa`. Las entidades que tienen esta calidad gubernativa son denominadas `entidades territoriales`. Para ellos la autonomía `consiste en incluir, en su estructura jurídica, órganos, funciones y competencias propias, parecidas a las del nivel estatal nacional, no por simple delegación sino con autonomía, entendida aquí preferentemente como su propio poder de legislar para sí` (2006: 56) (Ortiz 2017, 116).

Según Ortiz, la autonomía política, o gubernativa, detenta un componente de autoderminación, acotado al ámbito territorial específico, es decir, no significa soberanía para una separación de la entidad territorial del Estado (Ortiz 2017, 116). Por el contrario, se asocia a la cualidad política de autoderminación y decisión de los pueblos y nacionalidades sobre los territorios que habitan.³⁷

Las organizaciones indígenas llevaron a cabo importantes discusiones en las que no solamente constatan su incidencia en el territorio, sino que se preguntan si efectivamente pueden llevar a cabo la prestación de servicios de agua potable y de riego, en lugar de las entidades estatales a las que se les ha atribuido estas competencias (municipio y consejo provincial) (Reunión de la Ley de Aguas de la CONAIE, 11 de mayo 2022), consolidándose como receptores de la demanda nacional de aprovisionamiento de agua potable y riego para toda la población.

A continuación, se situará el conflicto que constantemente dinamiza la existencia del Estado, la participación política de pueblos y nacionalidades, que está siendo afectada y en este caso organiza el espacio institucional del debate legislativo: la negación histórica y sistemática del principio de existencia socio-política de los pueblos y nacionalidades en la dinámica estatal. En donde observamos que el proceso frustrado de descentralización del poder sobre el agua difiere de otras lógicas de organización comunitaria en el Estado. En este contexto, según parece lo público no pudo expresar ni ejercer un rol distinto de lo comunitario, mientras que lo comunitario sigue dialogando subrepticia e informalmente con lo público minado el Estado Nacional.

³⁷ La diferencia, entre descentralización y autonomía viene dada en Ortiz (2017), porque la primera, surge y depende del traspaso de funciones y competencias del Estado central a los entes seccionales. Mientras que la segunda, implica un pacto constitucional de la comunidad política, que reconoce la capacidad gubernativa de los entes territoriales (Ortiz 2017, 116).

Capítulo 2. Constitución de la demanda social por el agua

2.1. Organización social en torno al agua

El debate de la Ley de Aguas (2014)³⁸ vigente se inició el miércoles 26 de agosto de 2009, por parte de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, que adoptó como texto de referencia el Proyecto de Ley presentado por el presidente de la República Rafael Correa (AN 2009, 27). Se trató del momento inaugural de la conformación de la nueva Ley de Aguas nacional que se caracterizó por emprender un proceso de apertura institucional a los diversos sectores sociales que estaban organizados en torno al agua en el país.

En las sesiones ordinarias números 5 a 7, comprendidas entre el 11 y el 18 de septiembre de 2009, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero recibió en audiencia, entre otros, a los representantes de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE), la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar (C-CONDEM), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Cámara de Agricultura, delegados de los sectores que explotan los recursos forestales, del Estudio Jurídico Falconí y Puig, del Consejo de Minería Responsable, la cámara de Industrias y Producción de Pichincha, de la Fabril S.A., MANAGENERATION, del Foro de Recursos Hídricos-CAMAREN, y de la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNSSC)... (AN 2009, 28)

Así mismo, la Comisión emprendió su labor autónoma para la configuración de esta Ley, realizando 16 talleres de trabajo que se efectuaron en tres foros regionales y uno nacional, en las ciudades de Montecristi, Babahoyo, Cuenca y Quito, en ellos se buscó lograr acuerdos entre las distintas propuestas de Ley existentes, y el fortalecimiento del proyecto de referencia. Se desarrollaron metodologías grupales de corte democrático con base en los siguientes temas: el rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos y Autoridad del Agua; el carácter del agua como bien público y Derecho Humano; rol de las comunidades, asociaciones y juntas en la gestión de agua; derechos y responsabilidades de los actores involucrados en la gestión del agua; y formas de uso y aprovechamiento del agua.

³⁸ Aún tras la Sentencia de la Corte Constitucional (CCE 2022), de declararla inconstitucional por cuestiones de forma por no haberse efectuado en el marco de una Consulta Prelegislativa efectiva, sigue vigente hasta la aprobación de una nueva Ley de Aguas nacional.

Posteriormente, con base en una matriz se recogieron los resultados por artículo de los grupos de trabajo, foros regionales y foro nacional, además se incorporaron las observaciones y propuestas de asambleístas, organizaciones sociales y empresariales recopiladas a través de audiencias públicas, entrevistas y demás instrumentos designados por la Comisión de Soberanía Alimentaria. Estos artículos pasaron a ser elaborados en nuevos textos de articulado por parte de las y los asambleístas y un equipo de asesores técnicos.

La Comisión recibió el pedido de ECUARUNARI y CONAIE de ser recibidos en Comisión General, así mismo, estas y otras organizaciones: JAAPRE, FENOCIN, la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA), el Foro de los Recursos Hídricos, y el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador (CONMIE), participaron de la Mesa por el Agua y la Vida realizada el 19 de octubre en el salón del ex Senado. Del mismo modo estos resultados fueron recogidos, sistematizados y difundidos mediante un resumen en el que se puntualizó las contribuciones sobre el agua de riego; los principios para la organización de la Autoridad Única del Agua; los servicios ambientales; la desprivatización y la contaminación del agua (AN 2009, 30, 31, 32).

En esta primera audiencia del pleno de la Asamblea Nacional correspondiente al inicio del Primer Debate de la Ley de Aguas, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) junto con Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (ECURUNARI), plantearon temas relativos al acaparamiento de agua y la necesidad de impulsar el proceso de desprivatización del agua; la conformación de la Autoridad del Agua en un Consejo Plurinacional; la gratuidad del riego para la soberanía alimentaria, entre otros aspectos (AN 2009, 30, 31).

Entre los temas que atañen a la gestión del agua, predomina la gestión del agua por cuencas hidrográficas (Paco Moncayo, Pedro De la Cruz, Guillermina Cruz). En palabras del asambleísta Pedro de la Cruz, miembro de la Comisión de Soberanía Alimentaria:

La gestión del agua no puede seguir desarrollándose desde los ámbitos políticos administrativos. Los cauces hídricos no obedecen a lógica parroquial, cantonal o provincial, fluyen de acuerdo a determinaciones naturales y territoriales. Las microcuencas, subcuencas y cuencas hidrográficas corresponden a estas determinaciones, por ello en el Proyecto de Ley se establece la gestión integrada e integral de las demarcaciones hídricas (AN 2009, 71).

La asambleísta Lourdes Tibán manifestó la propuesta que mantendrá el Movimiento Indígena a lo largo de todo el debate de la Ley de Aguas (2009-2014) concerniente a una Autoridad del

Agua de carácter plural y democrático en la que participen tanto el gobierno cuanto los distintos actores sociales relativos a la articulación política del Estado.

Se pone al lado de la Autoridad Única del Agua de pronto un Consejo Plurinacional e Intercultural del Agua, nosotros estamos pidiendo y vamos a seguir luchando a que no sea una instancia de disimulo, una instancia de maquillaje político, necesitamos ser parte de esa rectoría, parte de esa regulación y parte de la toma de decisión en el aprovechamiento y uso del agua. Por eso queda pendiente entonces, señores de la Comisión, trabajar la Autoridad Única Plurinacional e Intercultural del Agua, en la cual estará el representante del Estado, por el representante en este caso del Ejecutivo, pero, también estará por lo que ustedes están proponiendo como Comisión, la representación de los usuarios, la representación del Estado en sus distintos niveles de Gobierno. Se supone que estarán los prefectos, los alcaldes, incluso las juntas parroquiales; y, sobre todo, en territorios indígenas los regímenes especiales, que vamos a comenzar a trabajar, llamados estas Circunscripciones Territoriales Indígenas, no se está diciendo nada de la nueva reforma política que nos exige la Constitución Política del Estado (AN 2009, 98, 99).

Tibán, también se refirió a la Consulta Previa y consentimiento previo que debe garantizarse en esta nueva Ley de Aguas “para recoger la opinión de los pueblos y nacionalidades e implementar en lo que concierne a los temas hídricos y los efectos que va a traer en sus territorios”, convocó a la Comisión a hacer las aclaraciones correspondientes en los articulados del Proyecto a fin de que predomine una redacción en concordancia con la Declaración de la Naciones Unidas, nuestra Constitución vigente, y con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.³⁹ Proponiendo la unificación de los articulados en los siguientes términos:

“La toma de decisiones y la ejecución de proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua que puedan afectar a los recursos hídricos, la cantidad y la calidad del agua o generar afectaciones al ambiente, a la naturaleza, a las personas, comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades y colectivos, se realizarán mediante procesos de consulta previa y obligatoria, con procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, de buena fe y en un plazo razonable, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento previo, libre e informado acerca de las medidas propuestas”. Este texto estaría recogiendo los tres

³⁹ La Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007; y el Convenio Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, más conocido como el Convenio 169 de la OIT, aprobado en 1989 y ratificado por Ecuador en 1998 (Isch, Zambrano 2017, 239, 240), este instrumento se basa en la participación y la consulta a los pueblos indígenas, a partir de afirmar entre otras cosas “que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismo diferentes y a ser respetados como tales” (Isch, Zambrano 2017, 240).

principios jurídicos, tanto de la Constitución como del Convenio ciento sesenta y nueve, así como de la Declaración de las Naciones Unidas, y no veamos, estimados compañeros, que el tema de consulta previa siempre va a decir o siempre va a negar o siempre va a hacer para decir no quiero este o no quiero autorizar. Nuestro Convenio ciento sesenta y nueve es bien claro, dice: `Para llegar a consensos o para conseguir el consentimiento previo...` (AN 2009, 101, 102).

Otra de las nacientes demandas a este debate fue el reconocimiento de la gestión y administración del agua efectuada de forma comunitaria sobre el territorio, en la que no ha tenido incidencia el gobierno central. Luis Morales, asambleísta del PRIAN por Tungurahua, expresó la experiencia y experticia con la que cuentan las organizaciones comunitarias del agua para llevar adelante esta tarea, de la que el Estado debe ser un ente subsidiario. “La Asociación de Regantes, los óvalos, las aguas, todos saben manejarse súper bien, lo que hay que hacer es darle de parte del Estado mejor organización y mayor cantidad de canales de riego, fuentes. Tenemos que darles también los sistemas de almacenamiento del agua para época de sequía, como la actual” (AN 2009, 110).

Desde muy pronto en la discusión política, destacó la oposición a la Autoridad Única del Agua de carácter centralista expresada por las asambleístas Guillermina Cruz, Galo Vaca, Fernando Cáceres, Marco Murillo, Silvia Salgado, Gerónimo Yantalema, Guido Vargas, este último además se refirió a la situación de circunscripciones territoriales especiales en la Amazonía.⁴⁰

Mientras Murillo plantea su intervención en dos sentidos, el primero la composición de un Estado intercultural y plurinacional, segundo reconoce la negación histórica y sistemática del principio de existencia socio-política de los pueblos y nacionalidades en la dinámica estatal.

El asambleísta Murillo comenzó por aludir al primer artículo de la Constitución de que este es un Estado intercultural y Plurinacional, en torno a la composición política intercultural que debe detentar la Autoridad Única del Agua. Para él la interculturalidad “tiene que ver con el reconocimiento al otro que piensa distinto, que tiene otra manera de pensar, es decir, reconoce la diversidad, la interculturalidad; y, segundo, la interrelación” (AN 2009, 215). Y prosiguió:

⁴⁰ Guido Vargas refiere el Art. 250 de la Constitución de la República: `El territorio de las provincias amazónicas forman parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existe una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay`. (AN 2009, 140).

Partiendo de esos dos principios esenciales, los pueblos indígenas, los pueblos montubios, los negros, a quienes les hemos consultado sobre esta Ley fundamental y trascendental del país; el tema de la interculturalidad no es solamente de ponerle en el título, es decir, esta es una Ley o es una Constitución plurinacional e intercultural. No, no, no, no, señores, por favor, esa es la visión paternalista que ha tenido de solo darnos nombres, de solo darnos participación o disimular o camuflar, que los pueblos negros y los pobres pueblos montubios, simplemente, han sido excluidos, explotados, no han sido tomados en cuenta, por lo tanto les vamos a dar una migaja. No, señores, el tema de la interculturalidad implica la toma de decisiones en todo lo que tiene que ver (AN 2009, 215, 216).

Tras ello, Murillo citó el artículo 57 de la Constitución Política del Estado (2008): ‘Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determina la Ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernen, así como en el diseño y la decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado` y expresa la visión de ente colegiado que debe tener la Autoridad Única del Agua, “eso no nos cambia nadie, es nuestra propuesta de visión” (AN 2009, 216). Marca también un segundo punto: la visión política del Estado intercultural plantea la defensa de la naturaleza, y que el agua no es solamente un Derecho Humano, sino un Derecho Colectivo (AN 2009, 216), el respeto de los derechos colectivos no solo existe en esta legislación, sino además en toda la legislación internacional de las Naciones Unidas y de las grandes potencias (AN 2009, 217).

Este segundo aspecto nos lleva a cuestionar la forma en que se ha reglamentado lo nacional al interior del Estado, incluso en términos gobiernistas de un discurso liberal de igualdad para todos, sin poder ceder su lugar a la diversidad antes bien excluyéndola. Entonces este trabajo fijará la batalla por el reconocimiento por no pensar totalidades o en su adverso, reductos de poder, sino relaciones de interlocución política, activación del conflicto, escucha y acuerdos. De lo que el Movimiento Indígena Ecuatoriano continúa dando lecciones al calor de la formulación de sus propuestas y de las apuestas por llevar estas demandas a la institucionalidad estatal.

Nosotros respetamos esa visión de pensar, el individualismo, pero los pueblos indígenas, los pueblos negros pensamos colectivamente, no les estamos pidiendo que piensen como nosotros, lo que estamos pidiendo es que respeten nuestra visión de pensar colectivamente. Por tanto, estos derechos ganados en la Constitución nos dan la posibilidad de plantear una Autoridad Única del Agua (...) Entonces, en estas circunstancias, quisiera señalar, señores assembleístas que nuestra cuestión es así de clara. Tiene que haber un ente colegiado y es una visión, no es una inquietud, un invento de ahora, es nuestra visión colectiva que plantea que ahí deben estar

representados, por supuesto, la Autoridad que domina el Ejecutivo, sea el Secretario Nacional del Agua, hasta puede presidir esa cuestión, tiene que hacerlo, pero tienen que estar entes y entidades; en el caso de los pueblos indígenas tiene que haber representatividad; en el caso de los pueblos negros, en el caso de los pueblos montubios, tiene que haber la participación de esos pueblos que han sido olvidados y, por supuesto, de entes de la sociedad civil (AN 2009, 217, 218).

Por su parte, la asambleísta socialista Salgado retomó la propuesta nacional democrática que implica transitar de una “economía de extracción por una economía de producción agrícola, en donde nuestros campesinos, en donde nuestros pequeños productores, en donde el pueblo ecuatoriano, hombres y mujeres, podamos decir el régimen de la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado y en un objetivo en torno al cual nos hemos sumando sectores sociales, sectores políticos por ver realmente cambiar al Estado y la calidad de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas” (AN 2009, 118, 119). Propuesta que logró encajar en un primer momento del debate con lo defendido por la línea progresista de los asambleístas de Alianza País.

Por su parte, Gerónimo Yantalema, asambleísta por Pachakutik, dio la pauta para la conformación de la nueva institucionalidad del agua: “(...) nosotros hemos planteado el Consejo Plurinacional, Intercultural, como la Autoridad Única del Agua, bajo la cual, debe estar el Secretario o la Secretaria del Agua” (AN 2009, 150).

La constitución del Fondo económico del Agua, fue otro de los aspectos considerados por Salgado (AN 2009, 116, 117) y Yantalema, afirmando que recursos no renovables como el petrolero y la minería, deben ingresar a este fondo de agua (AN 2009, 150).

El asambleísta Mauro Andino, de Alianza País, comprende estos requerimientos y afirma que se requiere precisiones sobre las funciones del Consejo Intercultural del Agua, la Agencia de Regulación y Control, los sistemas comunitarios y los gobiernos autónomos, entre otros actores (AN 2009, 143, 144). Detalla las funciones de este Consejo consistentes en la formulación y evaluación de políticas públicas en lo que señala existe contradicción en el informe presentado por la Comisión para el Primer Debate; así mismo solicita que exista claridad en la conformación del mismo.

Se abordaron aspectos como la creación de áreas de protección hídricas coordinadas por la Autoridad Única del agua y los gobiernos locales (Nivea Vélez), y se denuncia la alianza de

poder por el agua entre los grupos privados como Eljuri y el gobierno de Correa; así como el apoyo que ha recibido la empresa INTERAGUA (Jorge Escala).

Guillermina Cruz asambleísta del Napo por Sociedad Patriótica, señaló la tarea de los gobiernos autónomos descentralizados en la conservación de los recursos naturales (AN 2009, 204). Para ello retomó distintos artículos constitucionales relativos al agua, enfatizando en el acceso al agua y el derecho a la participación para mejorar la calidad de vida (AN 2009, 205). Refirió el alcance que ha hecho a la mesa respectiva de la Ley Especial de Cuecas Amazónica, de la que el Ecuador queda fuera (AN 2009, 205).

De la gestión comunitaria comenta el siguiente artículo que elaboró:

“La Autoridad Única del Agua, los gobiernos autónomos descentralizados y las comunidades se organizarán en torno a la microcuenca, cuenca o subcuenca en donde se obtenga el agua, priorizando el consumo humano y garantizando su protección”. Otro artículo: “Los gobiernos locales descentralizados, los pueblos indígenas, comunidades ancestrales organizarán un sistema comunitario de cuencas y subcuencas acorde con sus usos y costumbres para toda la actividad cultural, social y económica y se encargarán de la protección de las aguas existentes y que discurren por las áreas habitadas de los pueblos y comunidades, para que no implique, uso, disposición y vertimiento de las mismas” (AN 2009, 205, 206).

Este proyecto de ley provisto por la asambleísta amazónica Cruz recogió los aportes propios de los ecosistemas andino-amazónicos, en especial de los páramos, ecosistemas altos de relieve amazónico y todos los ecosistemas que almacenan agua, siendo fundamental el rol de Amazonía en el aprovisionamiento del agua a nivel nacional, ya que cuenta con el 88% del agua del país, y recalca la necesidad de la asignación de recursos para los gobiernos autónomos amazónicos (AN 2009, 206).

El asambleísta Galo Vaca apuntó que hasta el tercer borrador del proyecto de Ley de Recursos Hídricos había un capítulo de contaminación y que luego desapareció (AN 2009, 207).

Añadiendo, “los amazónicos estamos cansados de derrames petroleros, de contaminación minera, y quiero ponerles un ejemplo, compañeros. El último derrame en el cantón El Chaco, aquí están los asambleístas de la provincia de Orellana, no pudieron consumir agua porque el Río Coca estaba contaminado de petróleo, y en este proyecto ya no hablamos” (AN 2009, 209). Propuso la creación de un capítulo de contaminación y sanciones a las empresas transnacionales mineras y petroleras que contaminan el agua (AN 2009, 208).

Una tendencia fuerte que se consolidó en todo este debate es el de la descentralización de los recursos hídricos. Así muchos otros assembleístas se posicionaron en favor del respeto de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (Fernando Cordero, Guillermina Cruz, Galo Vaca, Francisco Velasco, Yandri Bruner), según Fernando Cordero los gobiernos de proximidad: juntas parroquiales, municipios, prefecturas, y en el futuro las regiones (AN 2009, 134). Mientras que algunos otros con una visión más tendiente a la gestión comunitaria (Luis Morales, Francisco Velasco, Yandri Bruner) hallaron puntos de encuentro y desencuentro entre gestiones pública y comunitaria del agua.

El rechazo a la Autoridad Única del Agua centralista, también se esgrime entre la oposición de la derecha política (Gilmar Gutiérrez), e intervenciones como las de Pedro De la Cruz están dirigidas, entre otros aspectos, a la articulación de una ley con un nombre más democrático: Ley de Aguas, Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos -y no Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua- (AN 2009, 67).

El 4 de mayo de 2010, dio inicio el Segundo Debate del proyecto de Ley, no sin antes considerar las opiniones de dirigente y representantes de distintos sectores sociales. Carlos Pazmiño, presidente de la Asociación de Juntas Generales de Riego y José Gualicho, representante de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE) expresaron que la privatización del agua en el país que no se ha revertido tras la aprobación de la Constitución de 2008. Del mismo modo se propone que se establezca un proceso veeduría para conocer el estado de concesiones privatizadas.

Pazmiño estuvo de acuerdo en que se extiendan autorizaciones a los sistemas comunitarios, lo que asegura debe ser competencia de la Autoridad Única del Agua (AN 2010a, 9). Esta propuesta está en consonancia con lo plantado por el Foro de Recursos Hídricos respecto a la existencia de una Autoridad Única del Agua (CAMAREN 2010). En tal sentido los principios de rectoría sobre el agua, no sólo que han sido considerados por los diversos actores sociales, sino que también han sido defendidos.

Pazmiño señaló que la fijación de tarifas no puede estar bajo criterio simplemente de las juntas parroquiales y que las sanciones previstas en el proyecto de ley son demasiado exageradas (AN 2010a, 11), planteamiento que se relaciona con el espacio de autonomía que expresan las juntas de agua en todo momento. Es que precisamente, el dirigente habla de todo un sistema constituido alrededor del correcto funcionamiento de los sistemas de riego comunitarios que las juntas parroquiales y los municipios no pueden asumir (AN 2010a, 11).

Gualicho pidió que se respete la Transitoria Veintiséis de la Constitución y que se haga valer la auditoría que hizo el gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a desprivatización de los servicios públicos de agua (AN 2010a, 20). Así mismo, la JAAPRE expresa una posición clara respecto de la gestión pública-comunitaria, señalando que ha existido un predominio de lo público sobre lo comunitario, requiriendo el apoyo del Estado a los procesos de gestión comunitaria del agua realmente existentes en los territorios. Además, enfatiza en que la JAAPRE es un movimiento nuevo representante de las juntas administradoras de agua potable y riego (AN, Acta 40 2010a, 19).

Marlon Santi, presidente de la CONAIE, apelando a la vía legal, expresó, que las garantías constitucionales, las garantías legales para los pueblos originarios, pueblos campesinos, indígenas, comunas, no han sido aceptadas, “es allí que venimos a implorar, que es un deber de nosotros reclamar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. “En el actual proceder no podemos aceptar que, en las comunas, como en Cangahua, que en las comunas como Quisapincha aun nuestros campesinos tengan que estar recibiendo una sola vez al mes agua de riego; de igual manera, hay desigualdad en la redistribución para el consumo del agua” (AN 2010a, 12).

El dirigente indígena amazónico Santi, que presentó el proyecto de Ley de Biodiversidad en 1993 (Pérez 2016), afirmó que las juntas de agua buscan el reconocimiento del Estado, lo que no implica que conculquen su autonomía, lo uno no excluye lo otro, afirmando que las organizaciones buscan su inclusión, que su pedido sea incluido en la nueva Ley de Aguas o en la nueva Ley de Recursos Hídricos (AN 2010a, 13).

El dirigente Delfín Tenesaca de la ECURUNARI planeó los siguientes puntos, propuesta del movimiento indígena: 1) la autoridad intercultural y plurinacional del agua que administre el agua; 2) redistribución del agua concentrada en pocas empresas multimillonarias; 3) gratuidad del agua o tarifa mínima; 4) derecho humano al agua para la soberanía alimentaria que se garantice en el orden de prelación; 5) autoridad del agua con carácter participativo y de decisión que recaiga en el pueblo ecuatoriano (AN 2010a, 14, 15).

Tanto las organizaciones de base del agua, cuanto la dirigencia nacional indígena, expresaron las mismas demandas en torno al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua. En ese sentido se puede percibir que la junta de agua es la unidad básica de funcionamiento de la demanda de reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas en la gestión de los

recursos hídricos. Gestión que no solo es administrativa sino también política, centrada en torno a la redistribución del agua.

Por su parte Luis Andrango, representante de la FENOCIN, consideró que es importante plantear el debate de lo público más allá del Estado, denunciando la visión estado—céntrica, es decir, entender al Estado como el principio y el fin de todo (...) “para nosotros, es importante, después del neoliberalismo el regreso del Estado, pero ese no es el fin. El Estado tiene que concebirse con un profundo sentido de control de lo público sobre el Estado, no un control del Estado sobre lo público, es fundamental recuperar la participación (...)” (AN 2010a, 16).

2.2. Entre el Primer y Segundo Debate (2010), y la Autoridad Única del Agua

El balance que sigue a continuación procede de una comparación entre lo mencionado entre el Primer y Segundo debates de la Ley de Aguas efectuados en 2010. De tal manera, la Comisión de Soberanía Alimentaria se avocó a algunos aspectos de la desprivatización del agua, la gestión pública y comunitaria, y el derecho humano al agua: efectuó un tratamiento del artículo 318 de la Constitución de la República para el Segundo Debate del Proyecto de Ley de Aguas concerniente a la gestión pública o comunitaria del agua, que posteriormente se transversalizó a todas las disposiciones del Proyecto de Ley, en los distintos niveles del gobierno y sus instituciones (AN 2010a, 47), con ello se observa un tratamiento substantivo de temas respecto al agua que exceden lo declarativo. De manera complementaria se desarrollaron otros artículos encaminados a revertir toda situación inequitativa referida al acceso al agua en el país y el contenido del derecho humano al agua en múltiples artículos (AN 2010a, 47).

En este debate se produjo un intento de las organizaciones sociales por posicionar el acceso al derecho humano al agua, para riego y consumo humano, estableciendo una cantidad mínima vital gratuita (I. Cisneros 2021). La posición del titular de la Secretaría Nacional del Agua estuvo encaminada a defender las atribuciones constitucionales del Estado en la Constitución de 2008, que según el secretario Jurado limitaban el derecho de los pueblos y nacionalidades en los marcos estatales existentes durante el Primer Debate del Proyecto de Ley de Agua (AN 2009). Por otro lado, se discutieron la preeminencia de los Tratados Internacionales, como el Convenio 169 de la OIT. Así, se observa que la propuesta de pueblos y nacionalidades se anclaba en tribunales, instituciones y legislaciones específicas internacionales para demandar este derecho.

La cantidad vital y tarifa mínima, no solo concentran las disposiciones constitucionales, sino que acogen la observación general 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, que indica que, como parte de los elementos constitutivos del derecho humano al agua, debe asegurarse a cada persona una cantidad mínima esencial de agua, según los lineamientos que establece la Organización Mundial de la Salud (AN 2010a, 47, 48).

Del mismo modo, el Proyecto de Ley de la Comisión de Soberanía Alimentaria propuso una Autoridad Única del Agua que esté conformada sobre la base de incorporar a las juntas comunitarias de agua que existen al margen de la intervención del Estado, para ello emite la siguiente disposición, en la que se solventa un tema hartamente discutido respecto de las tarifas que debe regentar la Autoridad Única.

En ese sentido, se garantiza una cantidad vital de agua gratuita que estará gravada con una tarifa mínima, cuyos límites lo establecerá la Autoridad Única del Agua. Esta tarifa estará destinada a cubrir los costos de administración, captación, operación, manejo, impulsión y distribución del agua que realizan los sistemas públicos y comunitarios, a efecto de permitir la continuidad y permanencia de dichos sistemas. Sin embargo, se prevé la salvedad de que la persona que carezca de recursos y no pueda pagar esta tarifa, no sea privada del suministro de agua por ningún motivo (AN 2010a, 48).

El tema de la Consulta Previa que se propone como vinculante se encaminó hacia la preservación de los recursos naturales, incluidos los recursos hídricos, aunque la Comisión de Soberanía Alimentaria hace mención al artículo 57 de la Constitución de 2008⁴¹ no se refiere a los sujetos de la Consulta: los titulares de derechos colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Proyecto de Ley de Agua también se elaboró en consonancia con la Ley Minera. Mientras la Ley de Minería establece en su artículo 61, la autorización para el aprovechamiento del agua en minería, y el artículo 79, del tratamiento de las aguas; la Ley de Aguas estipula en sus artículos que para emitir la autorización de aprovechamiento de agua, la autoridad ambiental competente deberá comprobar la utilización de las mejores técnicas disponibles, debiendo presentarse un plan de manejo de las aguas, y realizarse la consulta previa a las comunidades

⁴¹ Art. 57, literal 7.- La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que pueden afectarles ambiental o culturalmente (a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades); participar en los beneficios que estos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los prejuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley (Constitución de la República del Ecuador 2008, 26).

afectadas, en el marco de la obtención de la correspondiente licencia ambiental (AN 2010a, 49).

Con respecto al envasado de agua, en el Primer Debate de la Ley, se produjo un acalorado debate en torno al envasamiento privado de aguas: algunos assembleístas señalaban el negocio redondo que significaba envasar agua y venderla, mientras que otros proponían que esta debe ser una actividad gestionada solamente pública o comunitariamente (AN 2009). Con base en la discusión anterior, se realizan nuevos alcances en este Segundo Debate, encaminados a evitar la privatización del agua con la promoción de la gestión pública y comunitaria de agua. Una situación similar ocurrirá en el tema de las aguas termales. Cabe mencionar que también existió un intento serio de los assembleístas de Alianza País para que el embotellamiento de agua sea solamente público o comunitario.

El aprovechamiento de las aguas termales establece que esta actividad podrá ser realizada por personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y otras formas de organización de la producción, teniendo preferencia para la autorización, las solicitudes de entidades públicas, comunitarias o de la economía social y solidaria. Así mismo, se determina que la utilización de las aguas termales por el sector privado implique tarifas diferenciadas (AN 2010a, 50).

Del envasamiento del agua, se planteó que la orientación en esta actividad difiere de ser privada porque no está encaminada al lucro, sino a la provisión del servicio básico de agua potable allí donde no existe, según testimonio de algunos assembleístas. Del mismo modo se postuló que el aprovechamiento de las aguas termales, comprende prerrogativas para el autorizado de forma muy limitada, y que esta actividad ha constituido un importante soporte del turismo nacional promovido tradicionalmente por el sector privado, en el que hace falta la incorporación de los sectores de la economía social y solidaria (AN 2010a, 50).

De la Autoridad Única del Agua, en el Primer Debate del Proyecto de Ley de Agua existió falta de acuerdo en torno a los criterios para la conformación de la Autoridad Única del Agua (AN 2009). El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua formulado por los assembleístas de Pachakutik no fue retomado con un sentido de participación política real, sino como un mero adorno o accesorio, ni sus funciones no se hallaban delimitadas de forma explícita (AN 2009).

En la presentación del Proyecto de Ley para el Segundo Debate ya se le atribuyeron una serie de competencias al mencionado Consejo; instancia que según argumentos de algunos

asambleístas en el Primer Debate de Ley no constituía la Autoridad Única del Agua (AN 2009), en ese sentido aunque no se catapultaba como el ente político decisivo en el control del agua a nivel nacional, existieron algunas competencias adicionales que dieron pie para ejercer esta disputa: la distribución equitativa del agua; decidir en la regulación de tasas y tarifas hídricas por propuesta de la Secretaria Nacional; generar debates públicos sobre temas relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos; rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión, entre otras (AN 2010a, 52).

Aunque a primera vista la perspectiva de la Comisión de Soberanía Alimentaria era muy amplia y progresista, pronto encuentra un freno conservador que le lleva a restringir la participación política indígena en la Autoridad Única del Agua, en ese sentido son claves las lecturas que se hacen de los artículos 318 y 412 de la Constitución de la República de 2008, respecto de la rectoría y planificación de los recursos hídricos en el Estado, pero supeditadas al gobierno. Del mismo modo, ya se comenzó a delimitar una organización vertical en la institucionalidad del agua: una Secretaria Nacional, un Consejo Intercultural y Plurinacional, una Agencia de Regulación y Control y órganos desconcentrados que son las autoridades de demarcación hídrica y los consejos de recursos hídricos de cuenca y subcuenca (AN 2010a, 50, 51).

Entre las competencias de dicha Autoridad destacan la ejecución de acciones para garantizar el derecho humano al agua; la formulación participativa y ejecución de la planificación nacional de los recursos hídricos; la dirección, organización y seguimiento de la gestión integrada e integral del agua; el otorgamiento de autorizaciones de uso o aprovechamiento por sí misma, o a través de los órganos desconcentrados; el establecimiento y delimitación de las zonas de administración especial temporal o permanente; la formulación del reglamento de tarifas y tasas hídricas así como su recaudación y administración, entre otras (AN 2010a, 51).

La conformación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua evidencia una alta cuota de participación política, sin embargo, un tema de fondo oscurece su legitimidad institucional, es que no encarna la denominada Autoridad Única del Agua. Se añade algo del reconocimiento a la gestión intercultural y plurinacional del agua, al plantear el descorporativismo de los reductos de poder del agua.

En el trascurso del debate la apuesta de los sectores políticos del Movimiento Indígena y de Alianza País fue que efectivamente se concrete esta cuota de participación de las organizaciones sociales y los distintos niveles de gobierno en el Consejo Intercultural y

Plurinacional del Agua, lo que en la práctica daría mucho más rango de acción de gestionar el agua de modo colectivo y según preceptos de organización y democracia comunitaria.

El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua es una instancia nacional de decisión y participación en la planificación de los recursos hídricos, que tiene a cargo la aprobación del Plan Nacional Anual de Recursos Hídricos, así como la participación en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua, la gestión integral e integrada y las relaciones interculturales y plurinacionales en torno a éstos. El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría Nacional, que tendrá voto dirimente y se integrará en un cincuenta por ciento por representantes del Estado central y de los GAD, mientras el otro cincuenta por ciento lo integrarán representantes de la sociedad civil, comunas, pueblos, nacionalidades y comunidades, sistemas comunitarios de agua potable y riego, organizaciones de usuarios y organizaciones ciudadanas de consumidores, en los porcentajes que determine el reglamento de la ley, en atención al orden de prelación de acceso al agua previsto en las normas constitucionales (AN 2010a, 52).

En este Proyecto de Ley aparece también la Agencia de Regulación y Control del Agua, organismo adscrito a la Secretaría Nacional del Agua, con independencia técnica, administrativa y financiera, encargada de la regulación y control de la gestión técnica, respecto de todos sus destinos, usos y aprovechamientos productivos⁴² (AN 2010a, 52).

Con respecto a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se observa que se establecen algunas relaciones de complementariedad con las organizaciones comunitarias de agua, aquello se norma gracias al artículo 226 de la Constitución, que obliga al Estado a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines (AN 2010a, 52, 53), y las competencias relativas de los GAD:

En el mismo se prevé la coordinación, planificación y control de los GAD y la Autoridad Única del Agua en la gestión integrada e integral; la gestión del ordenamiento de las cuencas hidrográficas dentro de la jurisdicción de cada GAD, así como secciones de artículos relacionados con las competencias constitucionales de los GAD en la provisión de servicios de riego, agua potable y otros, así como el control sobre el uso del suelo de ríos, playas y

⁴² Entre sus competencias se encuentran la formulación de políticas nacionales de regulación y control de la gestión técnica en todos sus destinos; el establecimiento de normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de gestión del agua y para la autorización de los proyectos de inversión pública en infraestructura hidráulica multipropósito; la inspección, el cumplimiento de las autorizaciones para uso y aprovechamiento económico del agua; certificar la disponibilidad de agua, entre otras (AN 2010a, 52).

quebradas, y el papel de los GAD en las infracciones administrativas previstas en el proyecto (AN 2010a, 53).

El caso INTERAGUA, manifestación oprobiosa de la privatización del agua en Guayaquil, representó un símbolo del debate nacional y marcó la pauta de la conformación de la gestión pública y la Ley de Aguas en el país. El miembro de la Comisión Jimmy Pinoargoti, se refirió a la Transitoria 27 de la Constitución de 2008, postulando que entidades públicas como municipios deben llevar adelante un proceso de regularización de los servicios privados de agua, es decir, se deben institucionalizar los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado, lo mismo que con el riego, para lo cual existen plazos: un año en el caso del agua potable y cinco años en el agua de riego (AN 2010a, 62). Todas ellas posiciones que no recibieron la objeción indígena.

También destacaron los aliados indígenas del Gobierno, que más bien conservan una posición crítica de ciertos rumbos que va tomando la Ley, uno de ellos, sino el más importante fue Pedro de la Cruz, quien enfatizó la participación desde abajo expresada en las bases; en la microcuenca, subcuenca y cuencas hidrográficas, con la participación activa de las comunidades (AN 2010a, 70).

De la Cruz se posicionó en favor de la desprivatización del riego que tiene que ser redistribuido. Así mismo manifestó que la Secretaría Nacional del Agua no ha hecho la auditoría correspondiente, al incorporar la Transitoria 27, aspecto que se encuentra incluido en el informe de minoría (AN 2010a, 69, 70).

Así mismo, De la Cruz da cuenta de una tercera propuesta presentada a la Comisión por la FENOCIN, en la que se buscó mediar la disputa entre gobierno y movimiento indígena,⁴³ hallando una forma más democrática y perfectible para la Conformación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, encaminada hacia la formulación de la Autoridad Única del Agua (AN 2010a, 70).

La Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero no fue la única con una propuesta de lo que debía ser la nueva Ley de Aguas, del mismo modo el Movimiento Indígena contaba con su agenda política que buscaba ser visibilizada y transformar la política pública del agua. En cierta medida producto del diálogo entre estos actores resultó la síntesis que realizó la Comisión en materia de los avances de la ley nacional,

⁴³ Para el Ejecutivo la Autoridad Única del Agua es el Secretario Nacional del Agua, mientras para el Movimiento Indígena esta autoridad recae en el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua.

lo que a la postre significó un proceso de maduración de los ejes programáticos del Movimiento Indígena, en sintonía con el ámbito de desarrollo agrícola y social del país.

En la búsqueda de que este proyecto de ley se apruebe tras este Segundo Debate en 2010, la asambleísta Lídice Larrea corroboró la participación de distintos sectores sociales incluidos los indígenas, en la representación de Pedro De la Cruz, de quien recogieron -afirma- casi un noventa por ciento de sus observaciones, debatidas en la Comisión y que por tener un respaldo constitucional eran acogidas, una de ella fue la participación del sector indígena en la economía popular y solidaria, “algo que está en la Constitución, algo que él lo propuso y algo que fue aceptado en el seno de la Comisión” (AN 2010a, 72).

El debate fructificaba en esta discusión de la Ley de Agua porque traía a colación un imaginario nacional integral para todos los ecuatorianos. El espacio legislativo se constituyó en la arena de elaboración de una propuesta conjunta en donde integrantes del gobierno nacional y del movimiento indígena plasmaron sus intereses y aspiraciones nacionales. Aún hasta el Segundo Debate del Proyecto de Ley esto era una realidad (AN 2010a).

Además, el que la discusión de esta ley haya sido efectuada por la Comisión de Soberanía Alimentaria fue clave para que se incorporen temas relativos a la organización interna territorial del Estado, a sus diversos actores, líneas de coordinación políticas entre autoridades nacionales y locales, factores de desarrollo económico de las poblaciones, y porque no decirlo a un programa político integral para el desarrollo del Estado

Esta unificación entre asambleístas mestizos e indígenas en la perspectiva de un Proyecto de Ley conjunto, posibilitó la creación de una tendencia de izquierda al interior de la Asamblea Nacional, que comenzó a rebatir a la también consolidada derecha política ecuatoriana (Andrés Páez, Gilmar Gutiérrez, César Montúfar). Una vez delineadas estas posiciones, empezó una encarnizada batalla por la definición política de la Autoridad Única del Agua; la descentralización del poder sobre este recurso en los distintos niveles de gobierno; la organización y definición del Estado Intercultural y Plurinacional, entre otros temas, que hicieron de este debate un espacio fructífero para la política nacional.

El asambleísta Gilmar Gutiérrez quien fue parte de este debate, manifestó que todas las propuestas que llegaron a la Comisión planteaban que la Autoridad Única del Agua sea un organismo multisectorial, que no esté bajo el mando de una sola persona (AN 2010a, 78). Así mismo recapituló algunos artículos planteados por la Constitución de 2008 de las competencias exclusivas -más no privativas- asignadas a los Gobiernos Autónomos

Descentralizados que oponen un freno a los pretendidos intereses totalitarios de la Autoridad Única del Agua: artículo 262, numeral 2, los GAD deben gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca; artículo 263 numeral 3, los GAD se ocupan de ejecutar obras en cuencas y microcuencas; artículo 264, numeral 4, los gobiernos municipales deben prestar el servicio de agua potable (AN 2010a, 79) (Constitución de la República del Ecuador 2008, 86). Esto en tanto en el artículo 213 del Proyecto de Ley, se establece que el servicio público de provisión de agua potable por parte de los GAD municipales se realizará observando la rectoría, políticas y regulación de técnicas que dicta la Autoridad Única del Agua, es decir, el secretario nacional (AN 2010a, 79, 80).

La disputa promete atizarse entre gobiernos descentralizados, entes comunitarios y gobierno central.

2.3. Demanda de descentralización y desconcentración del agua

Los movimientos sociales del Ecuador, incluido el Movimiento Indígena ecuatoriano, buscaron una alianza con el gobierno de Rafael Correa en términos programáticos, participativos y democráticos, con respecto al agua el proceso de refundación estatal implicaba la incorporación de formas de organización consuetudinaria, lo que significaba el reconocimiento de la autonomía política y territorial de las diversas organizaciones comunitarias del agua que detentan una ligazón directa con el Movimiento Indígena.

Ocurrió que la demanda que se construyó por el agua se efectuó al margen del Estado, y a su vez es expresión del espacio de conexión entre Movimiento Indígena y Estado; entre juntas de agua y organizaciones gubernamentales para la provisión de los servicios de agua potable y riego, y el movimiento indígena puede aglutinarse y distanciarse del Estado según sus requerimientos.

Paralelamente, desde las organizaciones sociales se discutió el tema de la desconcentración del poder del agua, localizado tradicionalmente en los centros de poder del país y en el gobierno central. Estas organizaciones tienen un punto de llegada y más proximidad con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y conservan un sentido de radicalidad en su demanda.

De tal forma, aunque los planteamientos políticos de las organizaciones de agua cabían en el Estado Intercultural y Plurinacional y porque no decirlo, en el Estado Nacional, el tema de la descentralización fue un fenómeno que hasta este debate no se hallaba resuelto en la ley correspondiente, y por tanto no estuvo desmerecido de las posiciones políticas de los

asambleístas de Alianza País, quienes se ubicaron a favor de los sistemas comunitarios de agua.

En cualquier caso, la disputa en el Estado para el Movimiento Indígena resultó de la búsqueda de la constitución del Estado Plurinacional e Intercultural a través de las leyes, y la desconcentración del poder sobre el agua en el ejecutivo, para ello su principal arma fue el tratamiento de la descentralización que establecía competencias, micro-poderes sobre la rectoría del agua en los diferentes niveles de gobierno y la consolidación de estas propuestas en la instancia nacional del manejo del agua. El predominio casi absoluto e indiscutible del movimiento indígenas en el territorio le hacía convertirse en el otro contrincante del monumental Estado en la concepción de ordenamiento territorial.

Fruto de estas nociones de descentralización, en donde no quedaba otro remedio que apearse, confluyó el ala más progresista de los asambleístas de AP: la asambleísta Paola Pabón, debatió la necesidad de apuntar a un Estado descentralizado, que tenga la forma de gestión descentralizada y que se discute en las distintas leyes: en el COOTAD, en la Ley de Servicio Público, en la Ley de Deporte. En ese sentido, la Comisión de Soberanía Alimentaria no se rigió por el artículo 270 de la Constitución para la articulación de la propuesta, porque no se respetan las competencias exclusivas de los GAD en el marco de su jurisdicción, y existe confusión respecto al papel del gobierno nacional (AN 2010a, 87, 88).

Pabón se posicionó en favor del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, por lo que manifestó que es importante avanzar en el detalle de cómo está conformado ese 50% que se entrega a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (AN 2010a, 88). Solicitó definir en el Proyecto de Ley, la representación de los gobiernos regional, provincial, municipal y parroquiales, y manifestó que la representación de la sociedad civil debe ser diversificada, considerando a los pueblos indígena, afroecuatoriano y montubio, única condición de posibilidad de un Estado Plurinacional e Intercultural (AN 2010a, 88).

El Proyecto de Ley desconoció las competencias exclusivas de los GAD municipales referentes a las autorizaciones administrativas ya sea para descarga, para suspensión de descarga, para aprovechamientos productivos; el manejo y uso del suelo (AN 2010a, 88). Es así que descentralización debe guiar la política pública; la elaboración de rectoría en los GAD, las juntas administradoras de agua potable y de regantes, y de esta forma cambiar verdaderamente la concepción de uso, manejo y responsabilidad del agua (AN 2010a, 89).

Del mismo modo, la asambleísta aclaró conceptos como participación, control social y

veedurías ciudadanas, en donde la veeduría ciudadana, permite que se aplique el concepto de control social (AN 2010a, 89).

Los nexos de encuentro entre Estados Nacional y Plurinacional fueron muchos, los indígenas habían entendido la necesidad de pasar de la movilización social a la articulación ordenada de propuestas políticas, pudiendo hacer uso de la distinción o la conjunción con el Estado. En este camino la democracia directa se planteó como un recurso, sino el principal, que quiso hacer efectiva la demanda de representación política del Movimiento Indígena en el Estado. Es que precisamente con un Estado Nacional funcional, lo lógico era que se abra paso al Estado Plurinacional, que se avance de una inclusión formal de las poblaciones antes excluidas, a una inclusión real.

El Estado Plurinacional era garantía de que estas nociones diversas se anclaran en prácticas sociales, políticas y económicas que promovieran la defensa de los territorios; la incorporación de decisiones colectivas tomadas en asambleas comunitarias; la asignación de recursos económicos, sobre todo el respeto y el reconocimiento de su derecho a existir colectivamente en sus territorios.

En ese sentido, había que rebatir tanto el descorporativismo gubernamental sin un componente democrático, cuanto el acaparamiento privado de las aguas de la naturaleza, de todas y todos los ciudadanos. En ese marco intervino el asambleísta de Pachakutik, Gerónimo Yantalema, quien inició denunciando la detención arbitraria de compañeros defensores del agua en Azuay: Carlos Pérez, César Arpi, Federico Guzmán, Pablo Quezada, Isaac Lojano (AN 2010a, 90) y la prisión a ocho compañeros sentenciados a ocho años por luchar contra grandes empresas para que no destruyan los páramos en el cantón Nabón (AN 2010a, 91).

Pasar de una comprensión colonial en la gestión del agua implicaba comprender otros sentidos y formas de regulación alternativas de este recurso; el Estado Plurinacional del agua para Yantalema representaba que el agua nunca más sea una mercancía, que sea vida para todos los ecuatorianos, en donde las comunidades indígenas han tenido un papel activo en preservar este recurso, posibilidad de la vida humana.

Yo me pregunto, compañeros asambleístas, cuántos de los burócratas han salido alguna vez a plantar un árbol o a cuidar los páramos o saben cómo se junta agüita de las vertientes, mucha gente cree todavía que el agua está en las botellas o está en los grifos. El agua tiene todo un ciclo de construcción y esa sabiduría milenaria es la que nosotros hemos incorporado con nuestros aportes en la construcción de esta ley, consecuentemente mientras el conocimiento occidental habla del agua como masculino, en la sabiduría andina habla de la madre agua,

yaku mamita. Así mismo, mientras que la occidentalización del pensamiento dice que el agua es un compuesto de Hidrógeno y Oxígeno, nosotros hablamos que tiene vida, que es un cuerpo, es pacha mama, yacu mama, ahí hay que notar la gran diferencia que existe en este debate. Precisamente una confrontación de saberes que no han sido escuchados, mientras la cultura andina dice la madre agua, tiene nacimiento, es hija de la pachamama; mientras que el occidente sigue pensando que el agua es depredecible y por lo tanto puede escasear, se puede hacer negocio con el agua y precisamente eso es lo que he planteado (AN 2010a, 91, 92).

En el horizonte de la conformación de una autoridad del agua desconcentrada y realmente plural que debería estar encarnada en la Autoridad Única del Agua, los pueblos y nacionalidades se plegaron insistentemente al artículo 318 de la Constitución, manifestando que dicha Autoridad debe estar encarnada por el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua. Afirma que, “el Estado a través de la Autoridad Única de Agua debe expresar precisamente la gran comunidad que delega al Estado, el colectivo que delega al colectivo representante de la diversidad y que constituye el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua”, como parte de una comprensión social del Estado Plurinacional que trasgrede que éste sea solamente un planteamiento de los indígenas. Agrega:

Por lo tanto, nosotros proponemos en base al artículo 1 de la Constitución donde dice que ‘La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad...’, proponemos que el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua sea el que haga la rectoría de la gestión del agua y no podemos dejar en manos del secretario del agua, por más importante que este sea y más nos han dicho ganen las elecciones. Yo me pregunto, cuándo un secretario del agua, gana las elecciones (AN 2010a, 92).

La propuesta del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua se encontraba directamente relacionada con el mandato del Estado Intercultural y Plurinacional, con lo que no es suficiente aceptar una reducida cuota de participación política en el Consejo propuesto por la Comisión de Soberanía Alimentaria. En el presente momento político es que surge la demanda de gestión comunitaria del agua fundamentada en la organización social que llevan adelante las comunidades indígenas para cuidar y abastecerse del líquido vital para consumo humano, abrevadero de animales, pequeños cultivos, etc. Habrá que ver el largo camino que tiene que recorrer esta demanda para convertirse en una general de la ciudadanía, lo que efectivamente ocurrirá más temprano que tarde.

El agua y la tierra, garantizan además otros principios importantes como la soberanía alimentaria y la sobrevivencia de modos de vida ligados al campo y lo rural. Las comunidades a su vez articulan su propia forma de gobierno con base en el agua, promoviendo una nueva

institucionalidad,⁴⁴ distanciándose de las formas de gobierno propuestas por los GAD y el gobierno central.

Del mismo modo Yantalema, denunció que en el informe de mayoría presentado por la Comisión de Soberanía Alimentaria se borró la Transitoria 8, que buscaba implementar el Fondo de Agua para la Vida, obstaculizando entre otras cosas la gestión comunitaria en favor de la conservación de los páramos y un efectivo derecho humano al riego, fondo que debió quedar establecido en este Proyecto de Ley como parte del Presupuesto General del Estado y ser ejecutado por los sistemas comunitarios de gestión de agua y los gobiernos comunitarios que ancestralmente han cuidado y protegido el agua (AN 2010a, 93, 94).

Adicionalmente, el asambleísta Yantalema demandó se considere a los pueblos y nacionalidades en la Consulta Previa y vinculante basada en las normas internacionales y artículo 57 de la Constitución del Ecuador, que faculta a las comunidades afectadas el derecho a decir si se autoriza o no el aprovechamiento productivo del agua por parte de las empresas privadas (AN 2010a, 94). Parte de aquello, sería una comprensión de autonomía efectiva en el Estado Nacional.

Lo público y lo comunitario en un nivel político están más distantes entre sí, de lo que lo están en una dimensión territorial, en donde ambas prácticas y niveles institucionales establecen relaciones de complementariedad; son espacios que se construyen mutuamente, a través del conflicto y la vida cotidiana, creándose niveles de relación locales, provinciales y nacionales.

Así mismo, proyectos que son distintos entre sí, y en ciertos momentos incompatibles, se concretan cada vez más en la demanda de gestión comunitaria del agua, una vez que se logra su concreción en la esfera de la política pública estatal.

Nosotros estamos planteando que los sistemas de gestión comunitaria del agua, serán administrados por la misma comunidad o junta de agua potable o de riego, la administración y manejo del agua se hará de acuerdo a sus normas, derecho propio y costumbres ancestrales y el Estado debe garantizar precisamente los recursos económicos para esa gestión, siendo que

⁴⁴ A decir de Yantalema, la gestión comunitaria del agua debe ser organizada por un organismo que promueva la gestión comunitaria, el Instituto de Gestión Comunitaria Integral del Agua (COMUNAGUA), sin que sea posible dejar la gestión comunitaria en manos de los gobiernos locales o en una instancia que no tiene conocimiento de lo comunitario; o que se transfiera los sistemas comunitarios a los consejos provinciales o al DINAR (AN 2010, 93).

esta gestión es la que garantiza el agua y la que protege la soberanía alimentaria (AN 2010a, 94).

2.4. Elementos de correlación de fuerzas en el espacio legislativo

Ahora bien, se debe construir el concepto de correlación de fuerzas en un sentido que nos dote de posibilidad de agrupar términos en favor del movimiento social, que en su sustrato refleje los sujetos pares de los elementos de la discusión que se está llevando a cabo, así como los programas autónomos que se están conectando y discutiendo.

Es así que, el análisis de las relaciones de fuerzas en el espacio legislativo detentó ciertas particularidades para este trabajo: en el debate nacional la caracterización del conflicto está dada por la consolidación de las tendencias políticas que se generaron en el Pleno de la Asamblea Nacional, según los partidos políticos de los que provinieron; por su posibilidad de establecer acuerdos entre sí; e incorporar una demanda social en el debate nacional, que procedía precisamente de una clase subalterna: los indígenas. Y aunque las posiciones que se detallan son individuales, hacen parte del consenso producto de las líneas políticas alrededor de las cuales se elaboraron los argumentos, todo ello en el marco de la necesidad de contar con una Ley de Aguas para todos los ecuatorianos.

Del mismo modo se observa los momentos más altos de participación y acumulación política; los posibles aliados; y los temas y conflictos considerados, tornándose en una arena de lucha que ni indígenas ni gobiernistas desconocieron en ningún momento. Prueba de ello es que la discusión de los diversos actores giraba alrededor de la propuesta gobiernista, solamente bajo la premisa de que los puntos críticos de la demanda social por el agua se discutirían en un algún momento posterior, aunque esto no llegó a darse, hacía parte de las posiciones de los diversos sectores organizados.

Con ello no solo que se marca la acumulación de fuerzas que potencia la demanda por el agua del Movimiento Indígena, sino que también se abre el espacio de interlocución legislativa, en donde entre otras cosas, se colige la voluntad general en los discursos de los asambleístas de Alianza País y Pachakutik, quienes logran apalabrar momentos y discusiones del debate nacional del país, constituyéndose en grandes baluartes de la política populista.

Este momento político abierto permite matizar los conceptos políticos, efectuar negociaciones, conocer realidades diversas y pactar compromisos entre actores políticos más o menos del mismo signo ideológico, favoreciendo la concreción de política pública de contenido altamente democrático.

Así, se establecieron las alianzas políticas que marcarían gran parte de este debate, primero la conformación de un bloque popular que agrupaba a las tendencias progresistas dirigido por los indígenas a través del Partido Pachakutik, y luego de un bloque de poder encabezado por Alianza País, que logró con más o menos éxito instalar la demanda política de los diversos sectores sociales por el agua en el espacio legislativo. En cualquier caso, la unificación de la política de la izquierda en el país.

Pero aún más importante, se debe anotar que vamos situando las características del escenario político propicio para que esta propuesta social por el agua se inserte como parte medular del Estado: la dirección del Movimiento Indígena en la conformación de la política pública del agua, como un sujeto par del gobierno y otros actores singulares, comandando la propuesta nacional por el agua, es decir, cuando el Movimiento Indígena logró ser bloque de poder durante el año 2009.

El respaldo a esta propuesta indígena, provino de asambleístas como Paco Moncayo para quien esta forma centralista de administración del agua procede del modelo de Estado fuertemente concentrado que rige en nuestro país. Para él, la SEMPLADES y SENAGUA expresan solamente los intereses del presidente Correa.

Es así que la rectoría del agua en el Estado supone considerar la repartición del poder en los cinco niveles de gobierno, señalando “el otro elemento básico de la Constitución que ustedes mismo aprobaron, es la gestión descentralizada de un gobierno y crearon cinco niveles de gobierno, pues en esta ley se rompe absolutamente las normas constitucionales aprobadas en Montecristi” (AN 2010a, 102).

Moncayo fue uno de los aliados en la comprensión de un Estado descentralizado con reales capacidades para ejecutar procesos democráticos en los territorios. Cuestiones como la descentralización permiten situar nuevas formulaciones de Estado, “el Estado somos todos, el Estado es básicamente, el pueblo, el territorio y por supuesto, el poder político, y todo el artículo primero se fundamenta solamente en esa visión, que el Estado central tiene el control de este elemento estratégico, el agua. Si es estratégica el agua tiene que estar controlada por el pueblo, no por este ni por el próximo, ni por los futuros gobiernos que tenga que soportar el pueblo ecuatoriano” (AN 2010, 103).

Por tanto, objetó el Proyecto de Ley en su artículo 2 que expresa que el Estado central en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...), sin embargo remitiéndose a los artículos 272, 273, 274, 277 de la Constitución de 2008, manifestó la repartición de las

competencias entre todos niveles de gobierno, “entonces, no es que la Autoridad Única del Agua va a coordinar como dice el artículo con los gobiernos locales, hay que gestionar concurrentemente en la competencia, eso es lo que hay que hacer para respetar la norma constitucional” (AN 2010a, 102, 103).

El artículo 182, desconocía que es competencia exclusiva de los gobiernos provinciales todo lo que hace referencia a construcción, mantenimiento de los sistemas de riego en sus provincias, los artículos 213, 218, 270, estarían pensados de la misma forma, por tanto, afirma que la autoridad del gobierno central no aporta a que se maneje bien este recurso (AN 2010a, 104). Así también opina que la participación ciudadana no puede estar encaminada a que las comunidades se conviertan en espías o policías a través de veedurías, la participación es integral; el pueblo debe participar en la definición de las políticas, en la gestión del recurso y en el control, “ni siquiera aquí se cita la necesidad que rindan cuentas estas autoridades, famosas del agua.”

En tal sentido, Moncayo recuperó el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, como ente democratizador de la participación política en la gestión del agua: “ya se ha dicho aquí, evidentemente, el 221, el 222, la forma racional de organizar este Consejo Plurinacional Intercultural sea la autoridad rectora, por Dios, y la Secretaria su órgano ejecutor, así se organiza en el mundo cualquiera de estos sistemas” (AN 2010a, 104).

En Alianza País también existieron posiciones contrarias a ésta, basadas en la conformación de una Autoridad Única del Agua antidemocrática, que iba signando el espacio de descorporativismo gubernamental y su ampliación. La asambleísta Cabezas, en el marco de la aprobación del COOTAD, sugiere que hay que ser consecuentes con esta norma que se va a aprobar en el mencionado Código, pero así mismo reconociendo la rectoría del sistema a nivel nacional. Afirma, “sí debe ser muy bien dirigida y en este caso, hasta donde llega el alcance del Estado, cuáles son las políticas que deben manejarse a nivel nacional, que en este caso, en concordancia, el respeto a lo que diga la norma constitucional y la ley de los gobiernos autónomos, justamente cuáles serían esas normas, hasta dónde se puede llegar, sobre la Autoridad Única del Agua, y sobre los gobiernos municipales” (AN 2010a, 108). De igual forma, Cabezas postuló la existencia de una Ley de Empresas Públicas, que entrega a los gobiernos locales la prioridad en el acceso a la formación de empresas públicas y los servicios públicos de agua potable, con lo que busca oponerse a la gestión de la empresa INTERAGUA en Guayaquil (AN 2010a, 108).

El asambleísta socialista Gerardo Morán, reconoció el papel de las juntas de agua y organizaciones sociales en la gestión comunitaria del agua, por lo que proponen sean incorporadas en este Proyecto de Ley, en el artículo 11, referente a la gestión pública o comunitaria del agua, basado en el artículo 318 de la Constitución inciso 3, con el siguiente texto: `las organizaciones de usuarios, como parte activa en la gestión, funcionamiento, iniciativas y decisiones`, aspecto que si está reconocido en el artículo 12, literal d): `promover y fortalecer la participación de todos los niveles de gestión del agua, de las organizaciones de usuarios`, así mismo sugiere que en el literal b) del artículo 185 se incluya a los usuarios organizados (AN 2010a, 110).

Por su parte, los asambleístas de Sociedad Patriótica: Susana González, Madera de Guerrero, y Vicente Taiano, respaldaron la gestión que realiza la empresa INTERAGUA y a los servicios privados de agua (AN 2010a, 116, 118, 137).

La asambleísta González tuvo un papel relevante cuando el asambleísta De la Cruz dio un paso atrás en la aprobación del Informe de Mayoría de la Comisión de Soberanía Alimentaria, misma que dotaba al Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley de Aguas a discutir. González consignó su voto en esta propuesta, con lo que se ampliaron las disputas entre sectores políticos; se clarificó la posición del Movimiento Indígena con De la Cruz a la cabeza, haciendo un freno efectivo al avance de la política pública privatizadora del agua y antidemocrática; aplazando la aprobación de Ley por cuatro años más y abriendo nuevas vías constitucionales para contar con la Ley vía Corte Constitucional; y acentuando la presencia de un conflicto que sería tramitado institucionalmente.

En palabras de Richard Guillen de Sociedad Patriótica, “esa ley fue redactada por Pedro de la Cruz, en asocio con los asesores extranjeros, porque en la mayor parte de la Ley la aprobó, pero de la Cruz votó a favor pero cuando se trataba de los nudos críticos o se abstenía o votaba en contra, porque ya se imaginaba él que toda esta legión de su propia etnia, le iban a bañar en agua helada y a ortigazo limpio si los traicionaba” (AN 2010a, 122).

El fin de este momento político se dio con la negativa de De la Cruz a la propuesta gubernamental en la que confluían Gobierno y Movimiento Indígena, paralelamente se produjo la ruptura de esta alianza y al distanciamiento del Movimiento Indígena de la esta propuesta del ejecutivo que se discutía como base de la Comisión de Soberanía Alimentaria (I. Cisneros 2021). Pese a ello, no se desmantelaron las relaciones de interlocución entre AP y PK, ni del momento progresista que aunque se va desgastando, no se clausura sino hasta

2014, cuando se produce la Objeción Parcial del presidente Correa a la Ley de Aguas y esta se aprueba.

2.5. Demanda nacional por el agua: lo público y lo comunitario

La conformación de un Estado Nacional fuerte y unitario en nuestro país (Burbano de Lara 2017) también implica la consolidación de un Movimiento Indígena sólido y de carácter nacional. Entonces cabe preguntarse si otras formas institucionales de desconcentración y descentralización del poder de la autoridad política sobre el territorio, no darían lugar a la fragmentación de esta sólida unidad política indígena, conformada también sobre la base de acuerdos constantes y al desarrollo de intereses económicos particulares de explotación de los recursos naturales. Son debates pendientes, que hacen trasladar la mirada a la pugna primero por un Estado Nacional que funcione eficientemente.

Los asambleístas de Alianza País se posicionaron como defensores de los intereses nacionales, ganando mucha visibilidad pública y protagonismo político (AN 2009 y AN 2010a), serían los asambleístas amazónicos de esta tendencia junto con los de Pachakutik, quienes abarcaban una visión de los ciudadanos como Estado, como gobernantes de sus recursos naturales y territorios.

El asambleísta Armando Aguilar, de Alianza País, aseguró a los asistentes a la sesión, provenientes de comunidades, que esta Ley no va a privatizar el agua (AN 2010a, 125). Así mismo, propuso que en el artículo 10 se agregue un inciso que diga: “se prohíbe toda explotación de recursos naturales dentro de las áreas de influencia de las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas”. En lo correspondiente al tema del financiamiento de las juntas administradoras de agua, señaló que, aunque está establecido en el tercer inciso del artículo 196 del Proyecto de Ley, se debe precisar el literal f) del artículo 159 bajo la siguiente premisa: “desarrollar medidas financieras y garantizar recursos necesarios para el cumplimiento de actividades de las organizaciones de los sistemas comunitarios de administración y gestión de agua”.

Además, Aguilar propuso el apoyo del Estado hacia las juntas de agua en los diferentes niveles de gobierno. “Hoy los sistemas comunitarios de gestión de agua, tienen que recabar los recursos de los propios usuarios, es necesario que el Estado, todo su conjunto, el Gobierno Nacional, los gobiernos autónomos y centralizados, les atiendan con recursos para lograr un mejor servicio a las poblaciones, a las parroquias, a los recintos que manejan nuestros sistemas de agua potable a través de juntas comunitarias” (AN 2010a, 126).

Del mismo modo, en el artículo 70 el asambleísta Aguilar propuso que se agregue un segundo inciso: `el Estado a través de la Autoridad Única del Agua, o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados destinará recursos para garantizar las actividades de las organizaciones que formen los sistemas comunitarios de administración y gestión del agua` (AN 2010a, 126). La legislación en favor de la gestión comunitaria del agua convierte a esta propuesta es una de carácter integral dirigida el reconocimiento de todos los sectores sociales en la gestión del recurso hídrico, priorizando además la atención a las poblaciones más desatendidas.

Con respecto al uso y aprovechamiento del agua para las actividades hidrocarburíferas, en el marco de la contaminación de las aguas amazónicas en Sucumbíos y Orellana y siguiendo el artículo 274 de la Constitución de la República, el asambleísta Aguilar solicitó que se agregue un inciso final al artículo 110 referente a este tema que diga: `El Gobierno Nacional financiará de manera prioritaria a través de los gobiernos municipales, proyectos de agua potable y saneamiento ambiental para las comunidades, pueblos y ciudades, en cuya jurisdicción se exploten o industrialicen recursos naturales no renovable, en calidad de compensación y participación en las rentas de la explotación de dichos recursos` (AN 2010, 126a). Así mismo, demandó el esfuerzo serio desde el Estado para asegurar el consumo de agua potable de estas poblaciones en todas las comunidades, poblados y ciudades, en aplicación del artículo 274, que establece que el gobierno participará en las rentas en donde se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables (AN 2010, 127a).

Aguilar, defendió la complementariedad pública y comunitaria en la gestión del agua, al situar las competencias de las juntas de agua y de los GAD en el proceso de gestión del agua potable, posteriormente elevó a un lugar central de la discusión la idea de la eficacia de las juntas de agua en una relación más equitativa con otros entes estatales.

Es necesario también que al final de la disposición general primera, que habla de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a las Empresas Públicas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento ambiental les corresponde la administración, operación, mantenimiento y gestión de la infraestructura de toda la integridad para el cumplimiento de sus fines se agregue el siguiente texto: `sin perjuicio de que las juntas administradoras de agua potable y de regantes continúen administrando los sistemas de gestión de agua`, y esto es necesario porque precisamente estas organizaciones comunitarias han permitido proveer de un servicio básico y elemental a sus pueblos y a sus comunidades y entonces deben continuar gestionando, deben continuar administrando pero lógicamente con el apoyo técnico, y con el apoyo económico y con el apoyo de infraestructura y tecnología de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (AN 2010a, 127, 128).

Finalmente, en su intervención el asambleísta amazónico Aguilar propuso que se añada la que sería la Disposición 21 que menciona: `se dejan sin efecto y sin lugar a reclamación administrativo judicial todas las glosas o multas que se hayan impuesto a las juntas administradoras de agua potable y de regantes`, señalando que estos sistemas comunitarios constituyen espacios de participación comunitaria sin fines de lucro, del mismo modo que las dos denuncias de glosas que el Instituto de Seguridad Social ha impuesto a dos juntas comunitarias de agua potable de Sucumbíos, superiores a su presupuesto para la gestión, ejecución, mantenimiento y provisión de agua potable (AN 2010a, 128).

En esta línea son varios los asambleístas que están en favor de una Autoridad Única del Agua desconcentrada: Vicente Taiano, Scheznarda Fernández, Mercedes Diminich, Fernando González, Edwin Vaca.

Mientras la asambleísta Diminich aportó elementos de una autoridad central en el manejo del agua. Formuló que para la explotación minera se debe contar con la autorización de la autoridad ambiental gubernamental así como del Ministerio de Patrimonio Cultural, para preservar las áreas en las que existan o pudieran existir objetos o vestigios de valor cultural y patrimonial para el país (AN 2010a, 139, 140). Así mismo, la Ley debe crear una tabla de tarifas con porcentajes máximos y mínimos para el uso productivo del agua, o el sustento para esta cualificación, evitando de esta forma la discrecionalidad del Reglamento de Aguas (AN 2010a, 140).

La gestión público-comunitaria del agua se ubicó en algunos niveles de los servicios públicos, uno de ellos tiene que ver con el tratamiento de las aguas servidas. Diminich retomó el artículo 12, numeral 4 de la Constitución, que establece competencias exclusivas a los gobiernos municipales referentes a la prestación de servicios públicos de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley, para promover “que estas competencias sean asumidas por los gobiernos municipales de manera directa, pudiendo valerse de la cogestión o administrarla mayoritariamente en sociedad con empresas públicas o privadas”, el término ‘privado’ se refiere a la defensa de los usuarios, que en cierto sentido son entes privados, “debemos incorporar en el Proyecto de Ley la existencia de un defensor de usuarios y usuarias del agua, que puedan tomar decisiones a lo interno de las empresas de agua potable y que también puedan resolver problemas motivadamente sobre la prestación del servicio, quién será electo por las organizaciones de usuarios y usuarias de cada cantón” (AN 2010a, 140, 141).

La asambleísta Diminich también consideró oportuno incluir un artículo para garantizar el derecho humano al agua, tarea que recae sobre las empresas prestadoras del servicio de agua para consumo humano que dispondrán de mecanismos para que la ciudadanía pueda gozar de un mínimo vital gratuito, equivalente a cinco metros cúbicos mensuales (AN 2010a, 141). A lo que añade la prohibición del corte o la suspensión del servicio por falta de pago, debiendo buscarse otras alternativas de cobro (AN 2010a, 141).

El asambleísta amazónico, Galo Vaca, llamó a establecer sanciones por la contaminación, afirmando que en la Ley no existe nada acerca del cuidado de los ríos de la región amazónica, sobre todo de la contaminación de la industria petrolera y minera en la provincia de Napo (AN 2010a, 142), por tanto, la Ley debe establecer sanciones oportunas.

Otro de los asambleístas que sostuvo fuertemente este debate de profundización de la democracia en la gestión del agua fue Virgilio Hernández, de AP. Pese a que hizo alusión los artículos 141 y 154 de la Constitución de 2008, que otorgan al gobierno central la rectoría del agua, también establece “que la rectoría le corresponde en el área de su competencia o en las áreas que estén a su cargo”, en ese sentido el gobierno central ejerce un nivel de rectoría sobre lo que es estratégico, más no sobre las competencias asignadas a la titularidad de otros actores como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (AN 2010a, 148).

El asambleísta Hernández apuntó a la Autoridad Única del Agua en relación a diferentes titulares de la competencia (AN 2010a, 149); dicha Autoridad cuenta por un lado con un Consejo que determina como instancia directiva `las grandes políticas`, y por otro lado una instancia técnica “que puede ser cumplida muy bien por el Secretario del Agua” (AN 2010a, 149, 150), con ello se lograría un equilibrio de poderes efectuado en el consenso democrático e institucional revirtiendo la política gubernamental centralista.

Por su parte el asambleísta Marco Murillo, de Pachakutik, planteó que la demanda de los pueblos y nacionalidad se pensó en perspectiva de la defensa de los intereses de todos los ecuatorianos, pero, sobre todo, en el reconocimiento de los derechos colectivos, es decir de sus derechos propios, y en la exigencia de atención prioritaria que ellos hacen al Estado.

Muchas veces, muchos que viven en la ciudad solamente llegan y no saben cómo se mantiene el agua, de dónde viene el agua, quién ha preservado el agua. Los pueblos indígenas, en este caso, no son sectores aislados, el Estado nos ha puesto de espaldas y hoy estamos reclamando con total derecho y justicia, no el agua para nosotros, señores asambleístas, estamos reclamando y estamos apelando a la vida para el pueblo ecuatoriano y el mundo (...) (AN 2010a, 151, 152).

Por un lado, Murillo rescató el orden de prelación del agua establecido en la Constitución, que garantiza el uso del agua para consumo humano y el riego para la soberanía alimentaria (AN 2010a, 152). Por otro lado, destacó la voluntad política de los assembleístas de Alianza País para llevar adelante la demanda del derecho humano al agua (AN 2010a, 153).

Pero en cambio también se refirió a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que les garantiza la conservación de sus tierras, el control territorial, la participación y la administración de la biodiversidad y su entorno natural, en donde el agua es parte de su entorno natural y de la vida de los pueblos indígenas, afirmando que “los pueblos indígenas sin los elementos importantes como son la tierra, el agua, no somos nadie, eso es la vida para nosotros y esa es la defensa que hoy tienen las organizaciones y los pueblos indígenas” (AN 2010a, 153).

De la misma forma, Murillo afirmó que debe existir una estructura que viabilice los derechos colectivos, caso contrario “ese derecho no va a servir de nada” (AN 2010a, 153). Es así que propone reformular la propuesta del Proyecto de Ley con base en una nueva Autoridad Única del Agua de carácter democrático, “con un claro planteamiento, no de los pueblos indígenas, sino de la vida y de ese pueblo ecuatoriano”. Cuestiona el papel de AP en la democratización de esta entidad y que se dé cabida a la privatización del agua en otros gobiernos después de ese (AN 2010a, 154, 155).

La demanda nacional incluía tanto los presupuestos de lo público como de lo comunitario, y a esta hora es plausible que la demanda indígena es de tipo nacional. Del mismo modo, se percibe que la Autoridad Única del Agua no pudo instalarse con todo el poder que el ejecutivo le invistió tras su creación, ni tampoco volverse un ente inmóvil y centralizado en la práctica, por la presión que ejerció el Movimiento Indígena y de sus organizaciones de base en este tema, las juntas de agua.

Ocurrió más bien que las juntas de agua y las organizaciones de regantes modificaron constantemente las reglas del juego de la institucionalidad, y viceversa, una disputa constante de la mano de la reglamentación por parte de la Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) en el acceso y apropiación del recurso hídrico; así mismo, aunque con ciertas pugnas y dificultades, lograron insertarse en la dinámica estatal con el reconocimiento de la Gestión Comunitaria del Agua en el 2018 por parte del Secretario Humberto Cholango, titular de la SENAGUA.

Murillo añade que la Autoridad Única Descentralizada, o el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, debe estar plenamente identificado en su conformación, es decir, la participación de las comunidades indígenas y los gobiernos seccionales (AN 2010a, 154).

En este momento el conflicto se profundizó entre los actores sociales, ya que era parte de la Propuesta de Ley Indígena desde el Primer Debate, que el Secretario del agua designado por el Presidente de la República debía ocupar un lugar importante, hasta dirimente, en este Consejo tenido como Autoridad Única del Agua (AN 2009 y AN 2010a), pero en el inicio del Segundo Debate se intensificó la posición de que el representante gubernamental debe ejercer un rol secundario⁴⁵ (Hernández, Murillo).

Otro elemento del conflicto radicó en la fijación de tarifas y la cantidad de agua por persona que se atribuye a la Autoridad Única del Agua, porque de esta manera se vulnera la autonomía de las juntas de agua y se concreta la autoridad desmesurada en una sola persona, el Secretario Nacional del Agua (AN 2010a, 155).

Por su parte, el asambleísta Yandri Brunner, integrante de la Comisión de Soberanía Alimentaria y del Informe de Mayoría, expuso los principios de una ley con claros tintes en contra del acaparamiento y privatización del agua (AN 2010a, 157). Brunner expresó que hay que impedir las privatizaciones que corren a cuenta de las grandes empresas y de los negocios de éstas con los gobiernos de turno, por la falta de reglamentación de la privatización del agua en la ley correspondiente (AN 2010a, 157).

Por otro lado, el tema de las alianzas entre gestiones público y comunitaria del agua estaban a la orden del día, este tipo de alianzas se plantearon como una demanda de todos los sectores involucrados en el uso y aprovechamiento de este recurso, lo que implicaba el reconocimiento social de los sujetos sociales encargados de cumplir esta tarea: indígenas y campesinos.

Al mismo tiempo, surgió una renovada preocupación por el desarrollo del tema productivo agrario nacional, sustentado en los sistemas comunitarios de riego, y de otro tipo de alianzas privadas en la gestión hídrica en aras del desarrollo nacional. El dirigente Huberto Cholango propuso incluir en la nueva propuesta de Ley que se debate actualmente (2022) a los “emprendedores” o pequeños productores (Reunión de la Ley de Aguas de la CONAIE).

⁴⁵ Murillo manifiesta: “veo también en esta autoridad definido este tema, yo creo que debe haber, estoy de acuerdo, sino el secretario Nacional del Agua ya se va a quedar sin nombramiento, tiene que tener, pero ya una vez instaurada la instancia de la Autoridad Única del Agua, tiene que quedar en la parte ejecutiva, operativa, administrativa, pero no en un ámbito de decisión de una sola persona” (AN 2010a, 154, 155).

En el marco nacional, el escenario político se consolidó con la propuesta gubernamental de la Autoridad Única del Agua conformada por tres instancias: la Secretaria Nacional del Agua, el Consejo Plurinacional y las once Agencias Regulación y Control del Agua (AN 2010a, 158); y la propuesta del Movimiento Indígena fundamentada en el reconocimiento del Estado del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua en tanto Autoridad Única del Agua democrática, toda propuesta distinta de esta no se consideraría válida porque significaba su exclusión del ámbito de las decisiones del Estado. La pregunta pertinente entonces es: ¿en qué medida las organizaciones comunitarias del agua pueden existir pacíficamente sin conflicto, al margen del Estado y sus mediaciones democráticas?, y de ser este el caso, ¿qué tanto podrían consolidar su posición en las arenas institucionales locales y nacionales? Según parece las organizaciones comunitarias del agua conciben al Estado como un campo de demanda y disputa, volviendo a la pregunta no solo infructuosa, sino desfasada, porque entre otras cosas se ha efectuado una separación operativa del Movimiento Indígena entre bases y dirigencias, con ello se ha cimentado un espacio de construcción política profesionalizada tanto en las dirigencias cuanto en los asambleístas de Pachakutik que dio lugar a un Movimiento Indígena perfectamente instalado en la estatalidad. Del mismo modo, la distancia que se establece entre Movimiento Indígena y Estado no le ha significado en absoluto perder fuerza política y su capacidad de articular a sus bases sociales, que muy improbablemente responderían al Estado con la misma celeridad con que lo hacen a las dirigencias indígenas locales y nacionales.

La relación de complementariedad en cambio se establece por el aporte en términos concretos que la SENAGUA pueda proporcionar al desarrollo de las juntas de agua, de la mano de otras instituciones del Estado, que serán creadas para este fin con la Ley de Aguas, como fueron la Agencia de Regulación y Control, o las Agencias Municipales de control de calidad del agua de consumo humano. De esta forma, estas instituciones estatales, empresas estatales de agua potable y juntas comunitarias de agua, quedan más bien próximas entre sí y distantes de las empresas privatizadoras de agua, debido en parte al lugar de encuentro entre lo público y lo comunitario; a la rudimentaria correlación de fuerzas en favor del Movimiento Indígena; y al contenido radical de su propuesta que sí se discute pero no se negocia. Sin embargo, esta respuesta de vuelta del Movimiento Indígena al Estado y su fuerza socio-política, serán motivo de una nueva articulación de fuerzas en favor -o en contra- de lo público.

2.6. El Estado: lugar de encuentro entre lo público y lo comunitario

Frente a esta particular forma de agrupar los términos del debate social. Por un lado, entes dispersos y separados entre sí, sociedad civil y sociedad política, que se conjugan entre sí, por

otro lado, el espacio de creación y soporte de una demanda social a todas luces nacional y que gana por mayoría instituida por ambos entes en el Estado, que en ciertos momentos puede funcionar el mismo como un canal, para en último término interponer una lectura política sobre la legalista. Una lectura técnica y argumentada.

Para fines analíticos este trabajo propone consideraciones de tipo territorial y políticas para entender la gestión del agua en nuestro país. Siguiendo la línea de organización del Estado se puede suponer una doble definición: primero, una concepción pública del Estado caracterizada por la rectoría del gobierno central en representación del Estado que detenta un rol decisivo, tanto en la formulación de políticas públicas, cuanto en la distribución de recursos a nivel nacional; segundo, una consideración política que sería colectiva/democrática/comunitaria del Estado expresada en el Estado Plurinacional, más abarcadora que la primera que sirve principalmente para legitimar la existencia y los mandatos de los diversos pueblos y nacionalidades del país. Será justamente esta segunda definición en donde se disputa ampliamente el conflicto con el gobierno, como el otro polo de choque de la propuesta colectiva y democratizadora de lo público a nivel político. Aunque el nivel territorial no está carente de conflicto, el gobierno responde con menos fuerza en este nivel que en el político, priorizando la coerción sobre el consenso.

Profundizando aún más en la visión de los pueblos y nacionalidades que discurren en este segundo nivel, se presenta lo expuesto por Guillermina Cruz, asambleísta amazónica: el Estado Plurinacional que tenga en cuenta la defensa del agua tiene que trasgredir la visión nacional de repartición del agua y ocuparse de la gestión y preservación de espacios que se rigen por normas internacionales como las cuencas amazónicas, el páramo andino amazónico, los glaciares, las aguas subterráneas (AN 2010a, 159, 160).

Existen disposiciones administrativas, legales, financieras para todo esto, en primer lugar, la Autoridad Única del Agua debe existir de modo descentralizado, más allá de una instancia formal de veeduría. Por ello, la asambleísta Cruz, tachó a este Proyecto de Ley de centralista porque no se conformó el consejo multidisciplinario, el consejo de las nacionalidades, el consejo de los gobiernos locales en la Autoridad Única del Agua, con el que se posiciona el significado de la descentralización en el manejo de agua:

Cómo podemos olvidarnos que construimos una Constitución, que pusimos niveles de gobierno para que tengan competencias exclusivas y que cada cual tiene que determinar y no pueden ser solamente como simples observadores los gobiernos locales, o que le digan, el gobierno provincial tiene que hacer la infraestructura de las cuencas hidrográficas, y donde

está el presupuesto para que haga la infraestructura de las cuencas hidrográficas si no la estamos determinando con la Ley de Recursos Hídricos como una competencia exclusiva de los gobiernos provinciales (AN 2010a, 160).

En ese sentido, el corporativismo imprime de diversidad a la propuesta nacional, porque se recapitula en los sujetos de modo individual, problemático y con profundo contenido político, por tanto, los preceptos de reproducción comunitaria pueden leerse más allá del concepto de corporativismo, sino como aquel interés de las organizaciones sociales y del movimiento indígena de preservar sus formas ancestrales de relación con la naturaleza y sus recursos.

De esa forma, el agua se vuelve suplementaria de una demanda político-organizativa más general. Precisamente uno de los argumentos centrales de los pueblos, comunidades y nacionalidades es que han sabido conservar la naturaleza, pero aún más importante es que han establecido una relación directa con el agua, el páramo, la selva, los bosques, etc., a raíz de lo que también experimentan un sentido de profundidad y se tornan en “sus legítimos defensores”.

Y aunque no fue el objetivo consciente del gobierno de Correa la proliferación de la visibilización de estos espacios territoriales con la democratización estatal plasmada en la Constitución de 2008; o la decisión que se ha otorgado a los diferentes niveles de gobierno, lo cierto es que estos presupuestos plurales trasgreden las visiones de la organización de la sociedad y lo público, hacia formas reglamentarias de institucionalidad. Para ello, Cruz hizo un llamado a que se reorganice el poder y los presupuestos en los gobiernos locales, en tanto formas políticas más acordes con las realidades de las poblaciones locales y que se desconcentre el gobierno central.

De esta forma el Estado está llamado a reglamentar no solamente el uso de los recursos, sino también a asumir el espacio de reproducción comunitaria y social, el Estado como un todo articulado que dé respuestas, cohesión, atención, se vuelve una demanda política que recobra fuerza en el nuevo tiempo. Así las juntas de agua como los ciudadanos están abocados a la exigibilidad de sus derechos, más aún a los que se refieran a la participación política y reconocimiento de diversos modos de existencia en sus propios territorios. Ya que si el Estado no garantiza estos derechos, quien más podría hacerlo.

2.7. Una demanda clausurada y un problema que sigue ahí

En cierto momento del debate se rompieron los acuerdos sociales entre indígenas, oficialismo y otros partidos. El oficialismo estaba por la aprobación del Proyecto de Ley de Recursos

Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua mientras que las organizaciones sociales propugnaban porque no se apruebe. Así mismo en este debate cobra relevancia la movilización popular que está efectuándose en los exteriores de Asamblea Nacional (AN 2010a, 169).

Asambleístas como Paco Fierro se oponían a la nueva forma de administración de los recursos hídricos puesta en marcha por la SENAGUA a partir de demarcaciones hidrográficas correspondientes a once cuencas hidrográficas del país. Este fue otro de los elementos a los que el Movimiento Indígena rechazaba fuertemente, porque significaba deslocalizar la administración del agua de sus localidades y territorios.⁴⁶ El asambleísta Fierro señala:

La Agencia de Aguas en la provincia de Chimborazo prácticamente desaparece y desaparece por una sencilla razón, porque hoy a través de la Autoridad Única del Agua y a través de centrales ya están poniendo en práctica la regionalización, ya le quitan prácticamente la Agencia del Agua y en este momento la gente de Alausí, la gente de Chunchi y gran parte de Guamate tienen que ir a hacer sus gestiones a Guayaquil y porque han conversado, porque han dialogado les permiten que vayan a Cañar a hacer sus gestiones administrativas con respecto al agua. De igual manera, el 54% solamente de la cuenca del Chambo queda en el sector y en la provincia de Chimborazo, en la ciudad de Riobamba, los otros sectores de Cumandá y Pallatanga, tienen que a su vez ir a Guayaquil y esa gente no quiere aquello, porque es lógico, ellos quieren seguir teniendo la central donde arreglar sus problemas de agua en la ciudad de Riobamba (AN 2010a, 172).

Lo mismo opinaba Iván Cisneros, ideólogo de propuesta de agua del Movimiento Indígena desde la década del noventa hasta la actualidad (2022):

Ellos estaban con la misma lógica del Banco Mundial y de la parafernalia esta de los organismos internacionales neoliberales del agua, entonces de la gestión de cuencas y de las demarcaciones hídricas, entonces dijimos a ver un campesino, un comunero, un dirigente a dónde va, no va a la capital de la cuenca hidrográfica, va a la capital de la provincia a hacer las gestiones, entonces nosotros planteábamos no me acuerdo creo que eran juntas algo así se llamaban a nivel provincial pero con participación para que no sea la voluntad del burócrata de turno el que mande sino una cosa tripartita entre comunidades, organizaciones indígenas; el Estado; y sectores de usuarios y empresarios no (...) entonces hicieron la moda esta de las demarcaciones hidrográficas en la ley, nosotros proponíamos y decíamos tiene que ser algo

⁴⁶ La gestión de agua por cuencas hidrográficas fue una de las primeras formulaciones esbozadas en el Primer Debate de Ley de Aguas, esta propuesta de aspecto democrático fue sostenida por asambleístas de la línea progresista: Paco Moncayo, Pedro De la Cruz, Guillermina Cruz (AN 2009).

más provincial, algo más administrativo, algo donde la gente pueda llegar, donde se pueda tramitar, donde se pueda mover no. Entonces para tramitar cosas del agua de la vertiente de Oyacachi que tienen los de aquí de Guanguilquí, tienen que irse al Tena creo, y también pertenecen a la cuenca del Esmeraldas (I. Cisneros, comunicación personal 2021).

Así, había que construir otra institucionalidad del agua, rebatiendo la composición centralista y autoritaria en la conformación de la Autoridad Única del Agua, que sea cual fuera su estructura estaba delimitada desde el ejecutivo (AN 2010a, 173), la Ley se constituía en “un tentáculo de ese pulpo totalitario y que quiere consolidar el poder en el Ecuador” (AN 2010a, 174).

¿Quién elige la Autoridad Única del Agua?, lo elige el Presidente de la República. ¿Quién elige o quien dirige al Consejo Plurinacional, Pluriétnico? El Secretario del Agua elegido por el presidente de la República. ¿Cómo está conformado este Consejo?, cincuenta por ciento está conformado por parte del Gobierno Central y por parte de los Gobiernos Autónomos (Des)centralizados y el otro cincuenta por ciento está conformado por las comunas, está conformado por los entes que manejan el agua y la sociedad civil. Pero como van a ser elegidos, a través del Consejo de Participación Ciudadana y el Consejo Nacional Electoral; quien tiene la mayoría ahí, el gobierno. Por lo tanto, es un engaño más, ahí no existe, no existe una demostración de democracia como plantean algunos compañeros para que exista un Consejo, un Consejo en donde exista realmente la plurinacionalidad y la pluriétnica y la representación igualitaria y que de ahí nazca el Secretario encargado como Autoridad Única del Agua, en este momento nos encontramos discutiendo el tema del agua y están aquí los indígenas, están aquí los campesinos, está el pueblo entero esperando que es lo que pasa con la Ley de Aguas (AN 2010a, 173, 174).

En este momento se trataba de lograr incorporar las demandas del Movimiento Indígena en la propuesta de ley en debate, con “cuatro informes, los cuales tienen varios matices y responden a diferentes visiones” (AN 2010a, 175). Diversos assembleístas se posicionaron en contra de la forma en que se estructuraron la Autoridad Única del Agua así como la Agencia de Regulación y Control, que se convierte poco a poco en el soporte de Autoridad Única del Agua antidemocrática.

Sobre la estructura de la Autoridad Única del Agua. Podemos observar que se pretende crear la agencia de regulación y control, esta dice que el proyecto tendrá independencia técnica administrativa y financiera. Es decir, no rendirá cuentas a nadie, podrá constituirse en un súper organismo con amplísimos poderes de acuerdo a las competencias que tiene propuesta esta ley. Entonces, este será el verdadero poder quien nos indica sobre el verdadero uso del agua,

no está establecido en la ley como se conformará ni quien lo dirigirá. No puede permitirse entonces, que reglamentariamente se dictamine su estructura y su conformación, ningún ciudadano u organismo podrá oponerse de esta manera a estos designios ya que el poder de este Consejo de Regulación y Control serán omnímodos, esto por su puesto no es bueno para esa visión de un país que debe construirse con el concepto de unidad en la diversidad (AN 2010a, 179).

El asambleísta González fijó procedimientos democráticos en la administración del agua, evitando moldes fijos que funcionen como camisas de fuerza en la Ley; hizo un llamado de atención sobre el establecimiento de infracciones, sanciones y responsabilidades, que fácilmente pueden ser desestimadas porque no siguen el debido proceso, pierden de vista el derecho a la defensa y la motivación en las resoluciones (AN 2010a, 179, 180), y sobre el proceso de canje de concesiones por autorizaciones: al ser cientos de miles de autorizaciones las que se deberán canjear, será imposible hacerlo en el plazo de un año, por lo que se llama a establecer plazos reales así como una Ley que beneficie al pueblo ecuatoriano (AN 2010a, 180).

El asambleísta César Montúfar afirmó que el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua es casi una figura decorativa frente a la fuerza que tiene la Secretaria Nacional del Agua (AN 2010a, 182). Por lo que es necesario encontrar un equilibrio entre el fortalecimiento del ejecutivo y los actores sociales, ya que con esta centralidad la Secretaria Nacional del Agua se convierte en supervisora exclusiva de la administración de los sistemas comunitarios de riego (AN 2010a, 182).

El cuestionamiento a la Ley vista como una hechura del Ejecutivo exacerbó las tensiones entre indígenas y el presidente Correa. La confluencia de múltiples clases y etnias en las tendencias de izquierda y derecha no aseguró un antagonismo social. Por el contrario, lo que tomó fuerza fue el principal conflicto legislativo detectado a lo largo de este trabajo: el enfrentamiento entre dirigentes del Movimiento Indígena y el presidente Correa en la democratización de la Autoridad del Agua. En la discusión del espacio legislativo como se comentó anteriormente primaba la posición por una Autoridad Única del Agua descentralizada que marcaba distancia del poder ejecutivo. Posteriormente la correlación de fuerzas se revertirá en el ámbito institucional con el veto presidencial para la aprobación de la Ley de Aguas, lo que aún esperaría hasta 2014 (AN 2014c).

En la otra cara de la moneda, la incapacidad e intromisión de la voluntad del presidente Rafael Correa para englobar la propuesta social por el agua sí incidió en la naciente Ley de Aguas,

que no pudo construirse democráticamente desde arriba –por el ejecutivo-; y por la relación de fuerzas basada en el conflicto entre asambleístas de Alianza País y presidente Correa desfavorable al movimiento social tampoco se pudo elaborar desde arriba en la Asamblea Nacional. Quedaba el desde abajo que en el espacio legislativo siempre sería un desde arriba, posibilidad que estaba abierta para los indígenas y actores políticos de avanzada, articulada en torno a las consideraciones y expectativas de lo que debía ser una Autoridad Única del Agua de carácter nacional.

Edwin Vaca, asambleísta de Carchi retomó el artículo 1 de la Constitución Política que dice el Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, aspecto que considera que no se cumple en la actual situación del riego, en su provincial la actividad agrícola es la actividad económica más importante y se realiza con los sistemas comunitarios de riego (AN 2010a, 184).

Vaca afirmó que existe contradicción entre los artículos relativos a las competencias entre gobiernos central y descentralizados: el artículo 158 expresa que es obligación del Estado, a través de la Autoridad Única del Agua formular y generar políticas públicas orientadas a: en el literal c) ampliar y rehabilitar los sistemas comunitarios de riego de pequeños y medianos productores, es decir, una autoridad única y exclusiva a la Autoridad Única del Agua, pero el artículo 273 de la Constitución de la República señala como facultades y competencias del gobierno provincial, justamente el numeral quinto: planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego, se trata de un cruce de competencias que generaría conflictos al largo plazo (AN 2010a, 164).

Esta superposición de facultades y competencias también se expresó en el régimen tarifario, a su parecer el agua para consumo humano debe tener una tarifa, pero la generación de tarifas para la utilización del agua de riego está enmarcada tanto por la Autoridad Única del Agua como por los GAD, una completa confusión de competencias que pone en desventaja de los usuarios que deben rendir cuentas a ambas entidades (AN 2010a, 185).

Del mismo modo para el asambleísta Vaca existe un centralismo en las competencias planteadas en el Proyecto de Ley, es así que el segundo inciso del artículo 197 establece nuevamente “ese hipercentralismo cuando habla de que la supervisión de la administración de los sistemas comunitarios la realizará exclusivamente la Autoridad Única del Agua en franca contradicción y lo acabo de demostrar con el artículo 273 de la Constitución”, por lo que la palabra `exclusivamente` tiene que eliminarse, y además establecerse lo que el asambleísta

Moncayo señaló anteriormente: al detentar el gobierno descentralizado provincial la titularidad de la competencia, lo que se podría establecer son formas de gestión concurrente (AN 2010a, 185, 186).

En el sentido de evaluar los alcances de las reformas territoriales y las lecturas progresistas que se ha hecho de las mismas, destaca el hecho de que lo más adecuado es efectuar una lectura política tanto de lo mencionado en la Constitución de 2008, cuanto de lo referido en el Código de Ordenamiento Territorial posteriormente, que movilice un manejo efectivo de la norma dado por el reconocimiento de las competencias de los distintos niveles de gobierno y la garantía de existencia de las juntas comunitarias de agua. Esta lectura debe estar inclinada al respeto de la rectoría, la regulación, la planificación, la gestión, el control y la supervisión sobre agua en todos los niveles de gobierno; la ponderación de estos niveles de gobierno en sus distintas funciones y competencias; y una ineludible conexión y cooperación entre ellos.

El asambleísta Vaca solicitó considerar la existencia de una estructura institucional previa referente a riego que permite cumplir la Disposición Transitoria Primera de la Constitución que enuncia que se levantará un catastro de los sistemas de riego existentes, información que consta en juntas de agua potable y de regantes, los organismos provinciales, el Instituto Nacional de Riego (AN 2010a, 186).

Ejemplifica la inoperancia en la entrega de presupuestos a los GAD: en el Carchi por la sequía se declaró estado de excepción formulándose proyectos que sumaron alrededor de dos millones quinientos mil dólares, pero que ni los proyectos se han ejecutado ni los gobiernos seccionales han recibido fondos para la ejecución de los mismos (AN 2010a, 187).

La asambleísta Marisol Peñafiel, del Partido Socialista Ecuatoriano, se plegó a la consideración de descentralización de los niveles de gobierno propuesto por Moncayo (AN 2010a, 189), así como la articulación entre ellos, lo que tiene que estar claramente definido en consonancia con lo propuesto por Paola Pabón y Virgilio Hernández (AN 2010a, 189); así mismo en representación de la FENOCIN destacó el papel del riego en la soberanía alimentaria para garantizar la alimentación de la población sin dependencia de la oferta y demanda del mercado (AN 2010a, 188), se opuso a la privatización del servicio de agua de INTERAGUA, a favor de la independencia de las juntas comunitarias de agua, y la creación del Fondo Agua para la vida (AN 2010a, 189).

El vínculo entre riego y soberanía alimentaria se reconocía como otra de las demandas del Movimiento Indígena, plasmado en el derecho humano no sólo para agua de consumo sino

también para riego (I. Cisneros 2020), con este planteamiento debía guiarse la conformación del Consejo de Intercultural y Plurinacional del Agua. Esta propuesta dota justamente de una función social al agua, es decir, el apoyo a la agricultura campesina, el desarrollo nacional y a la soberanía alimentaria, privilegiando la vida humana y de los ecosistemas (CONAIE 2007). Por ello el argumento de Peñafiel de que las juntas de agua, comuneros, el pueblo indígena y el Estado con su política pública tienen que participar en la estructuración del Consejo del Agua; y que hay que dotarle de competencias claras ya que resulta de la legitimidad de la demanda social por el agua (AN 2010a, 190).

En una entrevista el profesor universitario Charles Cachipundo comentó la diferencia entre los diversos tipos de gestión de agua, su intervención motivó la definición de la gestión comunitaria del agua⁴⁷ y el entendimiento del papel que desempeñó el gobierno de Correa en la modificación de la visión estatal del riego que se mantenía ese momento.

(...) el Estado también con este discurso que también se dio en los noventa, la transferencia, obviamente se desvinculó de responsabilidades no, tú sabes que ahí entraron en cambio las ONGs, yo entré a trabajar en una ONG que hacía sistemas, solo con ONG instalamos alrededor de 6000 sistema de riego, siquiera unos ochenta o noventa, con los salesianos, entonces ahí entraron las ONGs, con Correa en cambio ya entró a participar el Estado, y con esta visión, incluso si tú ves en los proyectos tanto de riego, de agua potable, ya toman en cuenta los cuatro ejes principales: social, ambiental, económico y el técnico, porque antes los proyectos solamente tenían el técnico y no importaba como está la organización, peor aún la parte ambiental, entonces incluso desde ese punto el rol de Estado cambió, no sé cómo estará ahora (Cachipundo 2021).

Con respecto, al cuestionamiento acerca de la Secretaria Nacional de Agua, y principalmente de la Agencia de Regulación y Control del Agua en su rol de ente dominante que prioriza el

⁴⁷ El docente señaló que “en la gestión comunitaria, primero debemos entender que existe una vida con objetivos comunes, en donde lo individual no prima, existe una vida comunitaria un relacionamiento comunitario tanto en este caso para la gestión comunitaria del agua, los elementos de la naturaleza, e incluso hay experiencias en comunidad en que tú pese a que tienes una unidad de tierra privada para hacer alguna actividad económica tienes que pedir autorización a la comunidad, no es que tú compras un terreno y vas y pones cualquier cosa, tienes que entrar en ese mundo de la comunidad” (Cachipundo 2021).

Para Cachipundo existen las siguientes formas de gestión del agua: la privada, la pública, la comunitaria, y recientemente a partir de 2018, la pública-comunitaria. La gestión comunitaria existe en donde el cabildo de la comunidad maneja comunitariamente el agua; o cuando pese a que existen las tres organizaciones: de agua potable, de agua de riego y cabildo de la comunidad, se continúa con esa visión de gestión comunitaria en su territorio; otra vía son los casos de la gestión pública-comunitaria, que señala no conoce muchos, los Pesillo-Imbabura y el canal de riego Cayambe y Pedro Moncayo, y probablemente en Chimborazo. Manifiesta que lo público-comunitario sería tema de mucha discusión y se está interpretando de diversa forma (Cachipundo 2021).

componente técnico por sobre el organizativo vulnerando a las organizaciones comunitarias en la gestión del agua, el investigador comentó:

Ahora yo creo que la institucionalidad rectora como tal tiene que existir, obviamente para eso se creó el ARCA, para garantizar lo que es calidad del agua, entonces en ese aspecto yo creo que tienen que existir, sin embargo, no tienen que ser inquisidores, los que hacen los procesos de seguimiento y si es que encontraron de pronto entre sus análisis, te voy a poner un ejemplo: del agua que no está cumpliendo la normativa, incluso tú sabes, no me acuerdo si fue en el 2017 que hubo algunos casos de juicio a los dirigentes de agua potable comunitarios, que son los prestadores de servicios, en la ley tiene que ser así, lo que no tienen que ser inquisidores, incluso aquí nos reunimos con representantes del ARCA y del Ministerio de Salud, y les decía pero ustedes que han hecho para que las organizaciones comunitarias que están gestionando el agua, mejoren o mantengan la calidad, ¿han hecho procesos de capacitación, han hecho procesos de monitoreo, han ido al sitio a decir manejen esto así, así?, hay que hacer los análisis periódicamente.

(...) hay otras comunidades u organizaciones comunitarias del agua que son muy pequeñas, ponte son 40 usuarios, ponte 40 usuarios pagar un operador para que haga la cloración y toda la operación y mantenimiento del sistema, tienen que poner hasta ocho, diez dólares mensuales, entonces también económicamente implica mucho, entonces los operadores incluso dicen mejor no pago el operador, entonces ya no cloran y ya no tienen agua potable, ahí debe entrar el Estado, en este caso, la misma ARCA, con los gobiernos municipales en agua potable, o los gobiernos provinciales, y cuando entre en ese sistema en cooperación, hablemoslo así, pero a la par, un sistema horizontal, ahí ya podemos hablar de este sistema de público, comunitario, o comunitario-público (Cachipundo 2021).

Por su parte, en otra exposición de realidad territorial el asambleísta Luis Morales comentó que en Píllaro, Tungurahua, el gobierno no construyó un canal de riego en las aguas turbinadas de Pisa Yambo que van de nuevo al río, al no propiciarse la gestión pública del agua, no es posible cobrar del agua a los campesinos y agricultores “de lo que ellos mismos son dueños, de los canales de riego, de las acequias nos les pueden cobrar a los dueños, a los que han construido, por lo tanto hay que tomar en cuenta que inversión, qué canales de riego ha ejecutado este gobierno para poder entregar”, afirma que el problema no es la escases de las fuentes de agua, sino de obras para llegar a las poblaciones (AN 2010a, 192).

Klever García se remitió a la Consulta Previa y pidió completar el artículo 74 del Proyecto de Ley, en el primer inciso después de `generar afectaciones en el ambiente o a las personas`, agregar, `una vez que se cuente con el informe favorable de la consulta previa, se procederá

con la respectiva autorización o decisión estatal, aseverando que no es posible que la consulta previa de las organizaciones no sirva para nada, o sea, solamente letra muerta (AN 2010a, 195).

García propuso una compensación a campesinos e indígenas por el cuidado del agua, con la creación del artículo 96: `Planificación e inversión de recursos públicos, se priorizará la atención de las cuencas altas, su entorno ambiental y comunitario, propendiendo a su mantenimiento y desarrollo en condiciones de igualdad, a lo que se invierte en las cuencas altas` (AN 2010a, 195). Y se posicionó en favor de que no es posible imponer un impuesto al agua a los sistemas de riego, desarrollados a través de la organización en mingas y la construcción de acequias (AN 2010a, 196).

Mientras que el asambleísta Francisco Velasco, de Alianza País, afirmó que una efectiva redistribución del agua debe referirse a la redistribución de caudales, porque las autorizaciones encubren las acciones llevadas a cabo por terratenientes de la Costa y Sierra para sacar agua con bombas de los ríos, sin la autorización respectiva (AN 2010a, 196, 197). Aseveró que los asambleístas no han sido lo suficientemente firmes para decir a la SENAGUA que tendría que haber parado una serie de actos y tropelías que han venido ocurriendo con el tema del agua en los tres últimos años (AN 2010, 197). Expresó además que en el Ecuador tampoco existe una `Autoridad Única del Riego`, quedando al libre albedrío de los consejos provinciales, por lo que apela a la creación de un Instituto Nacional de Riego (AN 2010a, 198).

Muchos de los aspectos planteados por asambleístas de Alianza País durante el inicio de este Segundo Debate en 2010, coinciden con los propuestos por el Movimiento Indígena, entre ellos: el fondo para el agua; efectuar un inventario de las concesiones del agua en el país con el propósito de caminar hacia la desprivatización del agua (Simbaña 2020). Entonces existe un acuerdo tácito entre ambas fuerzas políticas de normar la problemática de la inequitativa redistribución del agua de riego en el país, caracterizada por la falta de control estatal.⁴⁸

Finalmente, el asambleísta Línder Altafuya se refirió a otro de los aspectos que se debe reglamentar de diverso modo en el Estado, el cese de la criminalización de los luchadores sociales. Comentó que existen dirigentes detenidos en Azuay y en esos momentos en la Asamblea Nacional, y que ya se está decretando una movilización de los indígenas en todas

⁴⁸ El asambleísta Velasco, señala que, en la Costa, un bananero paga \$1,84 por hectárea por año, desde \$0,92 hasta \$1,84 por 31 millones de litros de agua, muchas de estas haciendas propiedad del mismo dueño poseen cultivos que demandan mucha agua y no se encuentran legalmente autorizadas por lo que roban el agua (AN 2010a, 197).

las provincias del país. Además, animó a buscar un correo de transmisión que permita el diálogo, en función de un análisis serio sobre la Ley de Aguas, así como el tratamiento de otras leyes que pasan a segundo debate (AN 2010a, 201).

Tabla 2.1. Posición de los asambleístas respecto a la gestión de agua

Asambleísta	Gestión comunitaria	Gestión pública	Gestión pública-comunitaria
Armando Aguilar	X		
Mercedes Diminich	X	X	X
Virgilio Hernández	X		X
Marco Murillo	X		
Guillermina Cruz	X		
Marisol Peñafiel	X		X
Luis Morales	X	X	
Klever García	X		

Elaborado por la autora a partir de AN (2010).

Capítulo 3. Un momento político abierto

Este momento se formula con base en esta novedosa metodología de calibrar las posibilidades políticas de los actores sociales de izquierda se busca situar elementos democráticos de la propuesta indígena en la propuesta gubernamental, así como determinar el alcance del conflicto y la búsqueda de oportunidades políticas para los indígenas en el panorama institucional.

3.1. Una ciudadanía para todos los ecuatorianos

Los presupuestos del Movimiento Indígena Ecuatoriano implicaban favorecer los procesos gubernamentales de descorporativización del recurso hídrico en el país, es así que se fijarán tanto en la privatización efectuada por la empresa privada, cuanto por el gobierno que en otro nivel concentra el poder sobre el agua a través de SENAGUA, y no impulsó los procesos por llevar adelante la tan anhelada desprivatización del recurso hídrico.

Ciertas novedosas lecturas del populismo nos llevan a establecer el conflicto en una dimensión institucional, en donde la demanda social no pierde su brío. En este sentido, la articulación de un Estado plurinacional pasa a segundo plano, en aras de prefigurar el conflicto en la dimensión estatal. Y es que este conflicto da lugar a la conformación de una demanda popular, que se alimentaba desde diversas posturas de asambleístas amazónicos y desde otras procedencias locales del resto de provincias del Ecuador. Todos ellos guiados bajo la consigna de efectuar la democracia desde abajo o `ciudadanía corporativa`.

De tal forma, el verdadero germen de la democracia y la participación radica en la capacidad de establecer relaciones políticas directas y de representación con el Estado -y no con el gobierno central-, y relaciones de participación ciudadana. Por ello, para estos pueblos y nacionalidades es inconcebible que se quiera reglar la conformación de la Autoridad Única del Agua desde el gobierno, el asambleísta Vargas señaló: “acaso se olvidaron que los amazónicos y el pueblo ecuatoriano somos parte del Estado” (AN 2010b, 11). Prosigue el asambleísta:

Porque en Sucumbíos no tenemos el agua potable que tiene Pichincha, en Sucumbíos no tenemos el agua potable que tiene Guayaquil, en Sucumbíos tenemos apenas un cubo de agua, un pozo de agua a lo mejor para con eso alimentar al pueblo amazónico de Sucumbíos. Y, esto lo digo por la convivencia diaria que vivimos en la Región Amazónica, por eso, señor Presidente, no podemos salir de este tema, cuando se trata de la Autoridad Única del Agua. Anteriormente han venido siendo parte de las concesiones, enormes empresas privadas, hoy

quiere ser el Estado central, por ello no estaremos de acuerdo cuando se trata específicamente de no cumplir lo establecido en la Constitución, en el artículo 318:

“El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas, estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la Autoridad Única del Agua, será responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinará a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos para parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley” (AN 2010b, 10).

La visión nacional de la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del sector Agropecuario y Pesquero le llevó a formular el Proyecto de Ley de Agua en correspondencia con el artículo constitucional 318, pensando que era la forma más democrática de hacerlo, sin embargo, no sólo que la interpretación del Estado corre a cuenta de diversos sujetos sociales, sino que muchos de los cuales como los amazónicos, así como otros asambleístas de partidos de izquierda y de la centro-izquierda, no formaban parte del oficialismo ni de la Revolución Ciudadana, más aún los mismos asambleístas de este Partido se distanciaban del proyecto personal del presidente Correa. Es que estos ciudadanos propugnaban por la democratización institucional, antes que por la refundación estatal demandada por Rafael Correa, que suponía librarle al Estado de todos los males del sectarismo y la corrupción.

De tal forma el Proyecto de Ley de Aguas no fue aprobado como iba, bajo la estrategia del oficialismo, pese a su alto contenido democrático y la demanda indígena solo ganaba radicalidad.

El asambleísta Vargas expuso su propuesta para la conformación de la Autoridad Única del Agua⁴⁹ y se opuso al artículo 20 del Proyecto de Ley que obstaculizaba e impedía la

⁴⁹ Para Vargas, el Consejo multisectorial del Agua, debe estar integrado por los cinco niveles de gobierno expuestos en los GAD, debe contar además con un representante de las Cámaras de la Producción, dos representantes de las organizaciones y movimientos indígenas, campesinos, montubios y afroecuatorianos; un

adjudicación de tierras a las naciones amazónicas. El mencionado artículo prohíbe la adquisición de tierras a personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, en donde se encuentren fuentes naturales, zonas de descarga o de protección hídrica, afectadas en uso y aprovechamiento de conformidad con lo que estipula la Ley, cuyo manejo puede menoscabar la soberanía del Estado, integridad y de dominio hidráulico público y de derecho humano, el agua y la soberanía alimentaria` (AN 2010b, 11), siendo la Autoridad Única del Agua la que delimite motivadamente las tierras afectadas por la aplicación de la presente disposición, pero así mismo el asambleísta Vargas se situó en favor del papel que debe desempeñar dicha Autoridad al denunciar que se han entregado o concesionado más de 891 hectáreas, y que el Estado otorgó una concesión a la empresa Barrick Gold que explota oro a cielo abierto, “entrega totalmente la tierra del pueblo ecuatoriano a gusto y paciencia, y nuestro pueblo contaminado únicamente con el agua” (AN 2010b, 12). Además, Vargas denunció que, en la anterior reunión de la Asamblea, el día 6 de mayo de 2010, se cerraron las puertas a las diferentes organizaciones sociales e indígenas que acudieron al debate (AN 2010b, 12, 13).

Así también, otros asambleístas respaldaron la propuesta de la Revolución Ciudadana, al reconocerla inscrita en el marco de la demanda nacional por el agua: el asambleísta lojano, José Picoita, de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional, afirmó que “esta Ley permite recuperar concesiones de agua que han sido mal dadas, permite organizar, revertir concesiones que no han sido adecuadamente entregadas para que puedan ser utilizadas en los servicios de agua” (AN 2010b, 7), y pidió que las Comisiones de Soberanía Alimentaria y de Organización Territorial dialoguen sobre los artículos que tienen mucha relación entre sí y que se organicen en ambas Comisiones y Leyes, para que no haya superposición o contraposición de funciones respecto a las responsabilidades de cada una de estas leyes (AN 2010b, 8).

Por su parte, la asambleísta oficialista Vicuña centró su atención en los servicios municipales como entes públicos encaminados a la atención del nivel local de las poblaciones del territorio nacional, restituyéndole su función a los municipios, entes del desarrollo local (Burbano de Lara 2017).

Vicuña expresó que los artículos 6, 11, 171, 174 y 213 del Proyecto de Ley se oponen a la privatización. También la Disposición Transitoria Decimocuarta, que regula el ejercicio de las competencias municipales para brindar este servicio, al remitir esta norma a la Constitución se

representante de los usuarios de los sistemas de agua para el consumo humano, un representante de los usuarios de riego comunitario, un representante de los usuarios para el uso y aprovechamiento del agua (AN 2010b, 12).

entiende que el servicio público de saneamiento, abastecimiento de agua potable y riego, serán prestados únicamente por personas jurídicas, estatales o comunitarias, sin embargo, a fin de evitar suspicacias y tener más claridad en esta norma la asambleísta propone un texto que protege sobre todo a las instituciones municipales de posibles normas contractuales abusivas, que van en desmedro de los intereses del Estado:

Transitoria Decimocuarta. En ejercicio de la competencia constitucional del municipio para prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental, en el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la ley, los municipios en ejercicio de su competencia constitucional exclusiva de prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental en garantía del ejercicio del derecho humano al agua, deberán revisar las concesiones o delegaciones otorgadas con anterioridad a este Ley, previa auditoría realizada con participación social y veeduría ciudadanas. En caso de que la auditoría determinare que se debe dar por terminada la concesión o delegación de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado o saneamiento ambiental, no habrá lugar a ningún tipo de indemnización, sin perjuicio de que, previa valoración técnica y financiera aprobada por cada consejo cantonal y que podrá ser observada por la Contraloría General del Estado, se reconozcan montos invertidos para la prestación de los servicios que quedaren en dominio de las municipalidades o sus empresas públicas (AN 2010b, 18).

De otro lado, los asambleístas de derecha se posicionaron en contra de este sentido de lo público, lo nacional y lo comunitario, salvo en el último caso cuando se rija por lógicas de privatización, asambleístas como Andrés Roche, Madera de Guerreo, y Rodolfo Baquerizo, del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) defendieron la gestión privada de INTERAGUA. Para Roche esta intervención es análoga al manejo que los indígenas realizan de los sistemas comunitarios de agua por conocimiento de causa (AN 2010b, 3).

Roche manifestó que el `modelo de concesión` fue avalada por el gobierno central de turno y el Estado, mientras que para defender a INTERAGUA alude al mal manejo del recurso hídrico previo a “la concesión”, además nos advierte que esta empresa fue inyectada permanentemente de recursos procedentes de los gobiernos central y local, a su parecer un modelo exitoso de gestión del agua en el país (AN 2010b, 3).

La participación de los asambleístas socialistas vuelve a hacer eco de democratización de la gestión de los recursos hídricos y de la demanda de reconocimiento de participación política del Movimiento Indígena, su representante Silvia Salgado, objetó que el Proyecto de Ley haya sido construido de forma democrática, afirmó que no se han realizado cincuenta foros como señala la Comisión de Soberanía Alimentaria, sino “un solo foro y cuarenta y nueve

repeticiones de la exposición del proyecto de la SENAGUA”, aduciendo que debe buscarse una salida a efectos de que el país cuente con una ley (AN 2010b, 23).

Salgado propuso que se elaboren comisiones por cinco puntos: 1) sobre la Autoridad y la participación referida a esta Ley; 2) sobre la desprivatización del agua; 3) sobre el uso económico del agua; 4) sobre la preservación ambiental del agua; 5) sobre las competencias constitucionales de los GAD y sobre las políticas nacionales que le corresponden en este tema al gobierno central (AN 2010b, 24), sosteniendo que, a pesar del arduo debate, es necesario lograr consensos sobre los denominados `nudos críticos` (AN 2010b, 24).

Mientras Hólger Chávez, asambleísta de Bolívar por Alianza País, postuló que los llamados nudos críticos sean consultados mediante votación popular, para ello se deben elaborar dos propuestas con sus respectivas transitorias del diez por ciento de los temas sobre los que no se ha logrado acuerdo, el que obtenga la mayoría de la votación quedará incorporado en el texto normativo final (AN 2010b, 28). Añadiendo que INTERAGUA ni siquiera debe consultarse por ser inconstitucional (AN 2010b, 28). Así mismo, todas las fuerzas políticas afirmaron que sus posiciones en representación de la gran mayoría de electores tienen que incorporarse en la naciente Ley de Aguas.

3.2. Programas políticos de Estado

La movilización indígena por el agua se constituyó en un elemento de fuerza que organiza a las bases sociales bajo la premisa de evitar la privatización y conseguir el acceso a este recurso en sus territorios. En este contexto, la alianza natural que se estableció entre Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático, es un fenómeno de larga data que se afianzó en el objetivo de hacerle un frente efectivo al presidente Correa, quien no había reconocido la política gremial de los sectores organizados de la izquierda nacional, en esta situación de permanente enfrentamiento precisamente los más afectados fueron los indígenas y este grupo de izquierda más radical, sin embargo en el espacio legislativo lograron activar una serie de argumentos potentes que cuestionaron la alianza entre el gobierno y el sector que privatiza ciertos servicios de agua en el país.

El asambleísta, Cléver Jiménez, del MPD, se refirió a esta movilización indígena ocurrida el día anterior durante la discusión de este Segundo Debate del Proyecto de Ley de Agua, manifiesta que el artículo 98 de la Constitución faculta esta manifestación social y popular, cuya prohibición trasgrede los derechos humanos y la misma Constitución de 2008 (AN

2010b, 29). Además, comentó que la defensa del agua “no atañe solo a los indios del Ecuador”.

De igual forma, Jiménez en su intervención reactualizó las demandas del Movimiento Indígena de una Autoridad Única del Agua Descentralizada (AN 2010b, 30); en contra de la privatización del agua (AN 2010b, 31); y en favor de la creación de un Fondo Económico para cuidar las fuentes de agua o para remediar el agua que se encuentra contaminada (AN 2010b, 31).

En lo que va del debate en 2010, se han delimitado tres proyectos políticos de distinto tipo: los dos primeros de izquierda y uno de derecha, siendo el primero el de los assembleístas de Alianza País, y el segundo del Movimiento Indígena expresado por Pachakutik, con respecto al de los indígenas se corrobora que los argumentos de los dirigentes del movimiento social y los de los assembleístas de PK son los mismos en todo momento. Los dos primeros poseen una clara intención participativa en lo que respecta a la institucionalidad hídrica del ámbito estatal, con alternativas diversas que empoderan a los distintos sectores sociales en la gestión y el manejo del agua tanto a nivel político en la Autoridad Única del Agua cuanto a nivel económico con el Fondo para el Agua y la Vida, así mismo proponen la recuperación del rol del Estado y/o el gobierno central para distribuir el líquido vital de forma equitativa y de esta manera evitar el acaparamiento de agua. La derecha por su lado tomó como bandera de lucha la defensa del servicio privado de agua potable en Guayaquil por parte de la empresa INTERAGUA.

Sin embargo, será justamente esta pugna entre izquierda y derecha la que logre posicionar y profundizar en el carácter que debía tomar el Estado; las gestiones pública y comunitaria del agua que cobran plena vigencia en la organización social y pacífica de la sociedad se posicionan como demandas de subsistencia económica colectiva y ordenada, de conservación de la naturaleza y los recursos naturales, y en ciertos casos de obtención de una compensación económica por ello, generando los mecanismos para que esto ocurra, a través de propuestas y organismos multilaterales de cuidado y conservación medioambiental.

Aquello, se confirma con lo propuesto por Nivea Vélez, assembleísta de Acción Democrática Ecuatoriana (ADE), quien refiere por primera vez a los derechos de la naturaleza en la Asamblea Nacional:

La presente ley en esencia, tiene que considerar los derechos de la naturaleza o de la madre tierra, que están contemplados en la Constitución y que hicieron que esta Constitución sea

reconocida a nivel del mundo como una de las más avanzadas. Tenemos que cogernos de ella, señor Presidente, señores y señoras assembleístas, para detener esta vorágine del desarrollismo y del mercantilismo que solo se sustenta en el dinero y que no considera los efectos colaterales que ellos traen, tenemos que hacer valer estos derechos y respetarlos (AN 2010b, 32).

Tras esta intervención, la assembleísta solicitó que, para la garantía del cumplimiento de los derechos constitucionales, las observaciones regresen a la Comisión en cuestión y sean analizadas con la participación de las organizaciones sociales y sean presentadas al pleno en un plazo no mayor a quince días (AN 2010b, 33, 34).

3.3. La demanda de gestión privada del agua

El conflicto por la desprivatización del agua se agudizó en el periodo postconstituyente, el movimiento indígena identificaba una alianza de Correa con ciertos sectores privados, a decir de Iván Cisneros, ideólogo del Movimiento Indígena, el proceso de llevar adelante la desprivatización del agua en el país, no era una tarea sencilla, constituyéndose en una de las razones por las cuales la Ley de Aguas se rezagaba tanto, “porque las presiones eran enormes”, Cisneros afirmó que no había que hacerlo de la noche a la mañana, se debía recurrir a metodología comunitaria para intentar conservar y optimizar el agua en las zonas altas para que fluya hacia abajo, etc.; pero afirmó que no existió la voluntad ni el ingenio político desde el gobierno de Correa para efectuarla (I. Cisneros, comunicación personal 2021).

Los equilibrios se rompieron, los intereses privados entraron a primera plana y asistimos a la consolidación de otra demanda alrededor de la privatización del agua que iba articulándose en el Proyecto de Ley. El assembleísta Altafuya quien ya denunciaba el negociado de la privatización de agua en Guayaquil, afirmó que el proyecto cambia el término de `concesiones` por `autorizaciones` para que INTERAGUA, empresa multinacional que tiene accionistas como el alcalde Guayaquil Jaime Nebot, “siga privatizada en el gran negocio del agua, siga privatizada por ese chanchullo, esa nueva alianza el Movimiento País ahora con los Madera de Guerrero, Social Cristianos, claro y coinciden derecha y el PRIAN con esto” (AN 2010b, 39).

Altafuya manifestó además que el ingenio azucarero AZTRA consume ocho millones de litros por segundo (AN 2010a, 39). Empresas como Coca Cola y Tesalia, obtienen ingresos de \$350 millones de dólares al año (AN 2010a, 39), todos ellos aspectos defendidos en este Proyecto de Ley (AN 2010b, 39).

A ello añade el hecho muy reprobable de la criminalización de la protesta social por la defensa de los territorios, Altafuya denunció que se han tomado prisioneros a dirigentes campesinos, indígenas de las juntas de agua de Azuay por hacer uso del Derecho 98 consagrado en la Constitución, y que aunque con las movilizaciones del pueblo se logró su libertad el día anterior en Cuenca, “están enjuiciados penalmente diciendo que han cometido actos terroristas contra los servicios públicos del país” (AN 2010b, 40).

El asambleísta se refirió a la `dictadura del voto` que se ha establecido por parte del partido de gobierno, obstaculizando el camino de la discusión democrática, aletargando la solución de conflictos factibles de ser tramitados en el nivel institucional del legislativo.

Parece muy difícil reglamentar una suerte de antiprivatización en la Ley de Aguas en estricto sentido, que además carezca de una autoridad central que regule estos procesos, de frente ello se ha querido evidenciar aquellos aspectos concretos que viabilicen la privatización del agua en el Proyecto de Ley, aunque efectivamente se abre una puerta para la intervención de `la iniciativa privada` en casos muy puntuales,⁵⁰ siguiendo una línea de análisis de la privatización del agua en otras latitudes y legislaciones latinoamericanas,⁵¹ se puede colegir que esta Ley de Aguas no señala procesos de privatización del agua, con lo que el gobierno central cumple su rol de regulador de los sectores estratégicos del Estado.

Pero efectivamente, esta propuesta de Ley no dio ningún paso en firme hacia la desprivatización del recurso hídrico, límite que se hizo explícito tanto en la Constitución de 2008 cuanto en la Ley de Aguas de 2014 (Simbaña 2020), “ellos [el gobierno] decían que no se privatice el agua pero no querían dar paso a la desprivatización, es decir que no se privatice de aquí en adelante pero se cercaba a lo que ya estaba privatizado” (Simbaña 2020).

Uno de los primeros mandatos Constitucionales está para revisión de las concesiones de agua. Y finalmente lo que se hizo fue revisar aquellas concesiones que se hizo por especulación. Es decir, gente que se dedicaba a vender pan pedía concesiones de agua; era simplemente con

⁵⁰ Artículo 7. Actividades en el Sector Estratégico del Agua. La prestación del servicio público del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Excepcionalmente podrán participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria, en los siguientes casos: a) Declaratoria de emergencia adoptada por la autoridad competente, de conformidad con el ordenamiento jurídico; o, b) Desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las competencias técnicas o financieras para hacerlo. El plazo máximo será de diez años, previa auditoría (AN 2014c, 5, 6).

⁵¹ Según Hendriks el país que más se acerca a un concepto de propiedad privada sobre las aguas es Chile, al definir el derecho de aprovechamiento al agua como un derecho que es transferible entre privados. En dicho país no existen empresas privadas que hayan sustituido las funciones de las organizaciones de usuarios; por otro lado, en países como el Perú existen dos ejemplos de empresas privadas que han asumido funciones de operación y mantenimiento de sistemas de riego que estaban en manos de usuarios: ETECOMSA en el valle de Chancay-Lambayaque y OPEMA en el valle de Jequetepeque (Hendriks 2006, 70).

afán especulativo para volver a vender esa concesión de agua. Y esas eran una gran mayoría. Eran como 3000 concesiones de agua, con ese mandato constituyente eliminaron cerca de tres mil, dos mil que eran dejaron doscientas concesiones, esas doscientas concesiones eran con empresas que tenían que ver con agua, chévere que se haya eliminado las concesiones con razón de especulación pero quedaron las otras y estas mismas empresas de agua luego volvieron a pedir concesiones de las que fueron anuladas, entonces se quedó en lo mismo.

Eso ya después de la Constituyente más o menos entre el 2009-2015, 2014 (Simbaña 2020).

A decir del ex dirigente de la CONAIE, Floresmil Simbaña, las concesiones de agua que encarnan la privatización se expresan ahora por medio de autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua, con la diferencia de que estas ya no pueden ser vendidas: un derecho de uso y aprovechamiento de agua solamente puede ser utilizado, con lo que se marca un avance cualitativo de la anterior situación.

Aquello resulta necesario por el embate de las fuerzas retardatarias que conculcan derechos sociales (Palacios 2020) y del intento de ciertos assembleístas que en clave conservadora propugnaron por establecer un proyecto de distribución inequitativa y desigual en términos políticos y económicos. Ese era el caso de Juan Carlos Cassinelli, assembleísta de AP por Guayas, quien objetó que se aprueben leyes por medio de movilizaciones callejeras en referencia a las movilizaciones indígenas (AN 2010b, 42). Y con fuertes tintes de racismo afirmó:

Debemos dejar aún lado esas viejas prácticas, hacer que el pueblo se pronuncie democráticamente, que el pueblo se pronuncie pacíficamente, que participe a través de los canales correspondientes, que las comunidades se expresen a través de sus propios medios comunitarios, pero no vengamos la mañana de hoy y hagamos de este Pleno la tribuna de gritos que pocos entienden. Pero en el fondo es una diatriba que lo que intenta es desprestigiar el debate necesario en este Pleno (AN 2010b, 42).

Tras ello, Cassinelli expuso que la Constitución da cabida a la realización de actividades privadas relacionadas con el agua, negando que estén asociadas a la privatización, o al desarrollo de un grupo individual privado que se beneficie directamente con estas actividades (camaroneras, aguas termales y envasadoras), con lo cual este Proyecto de Ley carecería de `nudos críticos` o aspectos problemáticos que debe ser evaluados con la participación social (AN 2010b, 43).

Para el asambleísta Cassinelli, los GAD deben tener un papel preponderante de control del territorio por sobre las juntas de agua, y con su intervención promueve la conservación de las concesiones privadas de agua en el país:

La terminación de contratos tiene un procedimiento que está en la Constitución, claro que dice la Constitución que no se puede concesionar el agua y ahí volvemos al nudo crítico, no existe nudo crítico, no se puede concesionar, pero aquellas concesiones que existen deberán seguir un tratamiento que está en la Transitoria Constitucional, no es la defensa de nada que no sea la Constitución como fue redactada en Montecristi, eso es importante en la medida que se debe precautelar que el agua potable que se recibe hoy en calidad y en cantidad, eficiente o deficiente, sean los gobiernos autónomos finalmente, con las auditorias previstas, las que determinen si esa eficiencia y calidad llega o no a la mayoría de los ciudadanos y de los ecuatorianos (AN 2010b, 43, 44).

Cassinelli se caracterizó por rebatir las conquistas nacionalistas de esta ley: consideró que no se puede hablar de la derogatoria de la Ley de Modernización del Estado (AN 2010b, 44), que la recuperación del agua sagrada presente en el artículo 418 de Constitución, “debe estar claramente definida en este Proyecto de Ley, porque agua sagrada es un genérico en el momento que se tenga que decidir cuáles son las fuentes que tienen esa calidad”. Que los artículos que se refieran a las normas consuetudinarias deben revisarse, porque “nosotros no podemos legislar para volver a remitirnos a la costumbre, la ley es imperativa para todos los ecuatorianos y no puede tener excepciones que provengan de las normas consuetudinarias” (AN 2010b, 45).

3.4. Demanda pública por el agua

El escenario se conformó con la intersección de la demanda de gestión comunitaria del agua desde los diversos sectores progresistas en franco conflicto. Aquello se caracterizó por la agrupación de los términos nacional y local en la propuesta nacional del Movimiento Indígena, la maduración política de los representantes indígenas y de su agenda por el agua en la Asamblea Nacional, recibiendo el apoyo de amplios sectores políticos partidistas organizados, cuyos temas centrales fueron: el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua y la democratización de la Autoridad Única del Agua por parte del gobierno.

En este punto, los indígenas se plegaron a la propuesta nacional bajo la premisa de incorporar los nuevos formatos del Estado Plurinacional a partir del reconocimiento de los derechos colectivos y de su autonomía en la gestión territorial del agua.

La asambleísta Saltos, en un nivel más general, rescató la gestión comunitaria del agua y de ciertos de sus fundamentos expresados en: la relación estrecha e imbricada con la naturaleza, establecida por ejemplo en la Declaración de Ríos sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y en el Principio Por Natura; la reclamación de sanciones contra la contaminación efectuada por municipios y empresas privadas sobre las fuentes de agua; en la conservación de los páramos y en el acceso a agua de calidad; el reconocimiento de esta práctica y forma de gestión colectiva por el resto de la sociedad civil (AN 2010b, 47, 48).

En consonancia con aquello, Franklin Purcachi, de Sociedad Patriótica por la provincia de Los Ríos, apoyó la propuesta indígena y la Autoridad Descentralizada del Agua (AN 2010b, 52). Formuló la creación de una Superintendencia de Agua que controle el uso y el abuso del líquido vital. Que se establezca el Fondo Nacional para el Agua, para crear y mantener la estructura de aprovisionamiento de agua de riego y consumo humano. Dentro de este fondo, se concibe la conservación, la preservación de los páramos, de los humedales, de los causes que han originado el agua sagrada que está queriendo ser vendida, así como la democratización de forma equitativa e igualitaria en el acceso al agua como consta en la Constitución de la República del Ecuador (AN 2010b, 51, 52).

Del mismo modo, Andrés Páez de la oposición, reconoció como legítimas las manifestaciones del Movimiento Indígena por el agua porque es un medio de vida para las poblaciones rurales. Con lo que se evidencia que la demanda de la gestión comunitaria del agua alcanzó niveles mucho mayores que el respaldo solamente de la izquierda, su reconocimiento corre a cuenta de todos los sectores políticos del país, se erige además como el eje legítimo de la participación política indígena, y junto con la defensa del agua de sus territorios, su principal repertorio de acción.

“(…) parecería que somos incapaces de entender el fondo de la protesta del Movimiento Indígena, porque ellos están reclamando el agua por sí, están reclamando por sus condiciones de vida, están reclamando algo que es esencial para su sostenimiento como comunidades, están reclamando algo que tiene que ver con la prosperidad de sus pueblos, están reclamando algo que tiene que ver con la educación de sus hijos, porque esos hijos se educan no solamente en la escuela, se educan en el territorio y en base al agua porque allí trabajan esos niños y aprenden a trabajar con sus padres. Esa es la connotación que tiene el agua para el Movimiento Indígena, para los que viven en el campo y esa es la connotación que debemos comprender para potenciar los aspectos que sean protectores de los justos requerimientos que el Movimiento Indígena está expresando” (AN 2010b, 53, 54).

Pese a este reconocimiento del proceso, Páez continuó expresando su apoyo y defensa a la empresa privada INTERAGUA (AN 2010b, 56).

A la par, quedó el saldo de que los fundamentos de la participación política no han sido tomados en cuenta en la restructuración del Estado, el régimen presidencialista de nuestro país, así como cualquier otro con sus fallas inherentes, en la figura del presidente Correa, debe buscar los mecanismos para distribuir la participación social y política, pese a ello lo que se puede percibir es un uso ineficiente de los canales institucionales para el cometido de las tareas democráticas, lo que responde en mucha medida a la orientación de Rafael Correa para gobernar en solitario sin las organizaciones sociales del país establecidas en gremios o de forma corporativa, pero con amplia perspectiva nacionalista.

Así lo observa Juan Carlos López, quien afirmó que la tendencia del gobierno de Correa estuvo caracterizada por el desprecio de las diversidades con su acumulado histórico y por no valorar a sus propios assembleístas que provenían de diversas experiencias políticas plurales y descentralizadas, tampoco se apreció adecuadamente el espacio de diálogo y consenso legislativo como el mecanismo para la realización de las más grandes aspiraciones nacionales (AN, Acta 287 2014c), relevando la propia incapacidad del presidente Correa para comprender la política de alianzas de la que debía hacer parte para conservar la hegemonía del proyecto político de Alianza País sobre el conjunto de la sociedad (Ospina 2011), y revestir su proyecto político de la fuerza política popular que le asegure su permanencia en el largo plazo. López afirmó:

no estamos en este momento hablando de un Estado de derecho en democracia, la institucionalidad prácticamente se ha perdido, no existe una verdadera división de poderes, por lo tanto hay una crisis de representatividad en nuestro país, la posición holística de este gobierno que es la filosofía del todo, todo para un sector y nada para los demás, eso va a hundir a nuestro país, mientras los países desarrollados están hablando del hiper espacio, aquí ni siquiera nos ponemos de acuerdo, ¿qué tiene que hacer el Legislador en nuestro país? Tenemos que ser los solucionadores de problemas y armar un vehículo en el cual todos los ecuatorianos sumemos un proceso de adelanto para nuestro país (AN 2010b, 57).

Así también, López de Sociedad Patriótica, en el contexto del desarrollo de las actividades productivas transnacionales (minería y petróleo), observó la vulnerabilidad de los sujetos comunitarios despojados de herramientas para hacer una gestión eficiente del agua del agua de riego (desperdicio de agua por filtración), desprovistos además de sus propias formas de organización política que les garantice derechos en la nueva Ley y en el Estado.

López manifestó que hay que trasgredir el dato duro del análisis: setenta mil regantes, incluidos tanto con el agua potable que, en definitiva, suman tres millones de ecuatorianos, hasta sacar en limpio definiciones que efectivamente signarían un campo de decisión política más participativo.

Cómo vamos a creer que solamente en la zona central, que se habla de quinientos mil regantes pueda resolver una sola persona los problemas de quinientos mil regates, cuando a lo largo de toda su vida son personas que ya han ido ajustándose y han podido ir resolviendo sus problemas, para ahora darle el control a una sola persona, eso se llama acaparamiento de poder y ahora estamos en otra realidad, el país necesita otra visión (AN 2010b, 58, 59).

El asambleísta Tito Nilton Mendoza del PRIAN, expresó que “se quieren conculcar derechos, no solamente al sector indígena, sino también a otros sectores del país como aquellos que vienen produciendo eficazmente en lo que tiene que ver al uso y al servicio del agua” (AN 2010b, 60). Protestó también por las agresiones de Dayuma (AN 2010b, 61).

En ese sentido, restaba cuestionarnos si la derecha política posee capacidad de articular con eficiencia la gestión del agua, así como si cuenta con los contingentes de base social necesarios para efectuarla, este debate demostró que no existió ninguna experiencia exitosa de gestión privada del agua en país, de representación social, ni tampoco INTERAGUA ha efectuado una defensa pública de la gestión privada en el debate público de la Asamblea Nacional.

Mendoza solicitó que se archive este Proyecto de Ley y se vuelva a elaborar uno nuevo en donde todos los sectores involucrados tengan derecho a participar en la elaboración de ese proyecto de ley (AN 2010b, 61), afirmando que no se puede permitir que se produzcan más desmanes y agresiones y que se provoque “con una actitud totalmente extrema, como es el hecho de querer aprobar esta Ley mediante una imposición”, la reacción de sectores que hacen bien en defender sus derechos (AN 2010b, 61).

El aspecto de profesionalización indígena viene constatado por la representación de los asambleístas indígenas, quienes desempeñaron el papel de hábiles tramitadores del conflicto a nivel institucional, en primer lugar, entraron a debatir su agenda en el espacio legislativo con todas las implicaciones políticas del caso, si su propuesta ya estaba posicionada con fuerza entre sus propias bases organizativas, era el momento de promoverla con el apoyo de otras fuerzas políticas, en segundo lugar los asambleístas no descartaron su propuesta ni el espacio legislativo como un ámbito válido e imprescindible durante el largo debate para la aprobación de la Ley.

Integrante destacada en este proceso fue la asambleísta Lourdes Tibán, quien se podría decir abanderó la propuesta del Movimiento Indígena a lo largo de este periodo de discusión, en el que confluyeron fuertes componentes de descentralización del poder político del Estado. A ella se sumarían posteriormente César Umaginga, Pepe Acacho, Carlos Pérez, entre otros.

En su intervención Tibán manifestaba: “no sé porque se asustan si cosas más grandes, movilizaciones más grandes hemos pasado para hacer cambios en el país. El día martes veía gente temblando, vengo de las marchas, vengo de las calles, si tengo que dormir aquí en las condiciones que estoy, voy a dormir para que esta Asamblea Nacional cambie de criterio y no piense que el voto es el que manda aquí” (AN 2010b, 62). Reclamaba que Alianza País le quiso pegar por las banderas en los exteriores de la Asamblea (AN 2010b, 62).

Fue Tibán quien tejió los nexos entre las demandas popular e institucional, buscó que las juntas de agua y las organizaciones comunitarias de agua sean incorporadas en la Ley Nacional de Aguas, expresión del Estado Plurinacional. A esta altura se puede considerar que la demanda indígena de gestión comunitaria del agua ha alcanzado la misma importancia que el presupuesto de justicia indígena entre los derechos colectivos ejercidos por los pueblos y nacionalidades del país.

Así mismo, la asambleísta Tibán comunicó las siguientes observaciones al Proyecto de Ley: la incompatibilidad del artículo 1, referente al derecho humano al agua, con el artículo 83 que señala que “nadie podrá hacer uso del agua si es que antes no tiene la autorización legal” (AN 2010b, 63). “Ese artículo 83, si pueden leerlo, tienen que eliminarse porque es violatorio al uso del agua de consumo humano que habla la Constitución en la prelación, agua de consumo humano, riego y todo lo que pone, los cuatro elementos, de manera que eso por ejemplo, es una incompatibilidad entre lo que dice el artículo 1 y lo que dice el artículo 83, de exigir autorización legal” (AN 2010b, 63).

Tibán expresó que la Ley tiene que fijar cuál es la cantidad mínima gratuita para todo ser humano, más no una tarifa, al señalar la tarifa el Proyecto de Ley confunde ambos aspectos; el artículo 17 hace ciertas prohibiciones, pero el último numeral señala: `sin embargo, por excepción y en el Reglamento, la Autoridad Única está autorizada a cambiar esas prohibiciones`, por lo que indica que hay que eliminar estos esos literales (AN 2010b, 63).

El Movimiento Indígena Ecuatoriano, considerando los estándares internacionales, propuso que sean 60 litros de tarifa gratuita para el ser humano, lo que debe manifestarse en el mencionado Proyecto, frente a lo que la asambleísta expresó que se debe concretar los

mecanismos para acceder a este derecho universal (AN 2010b, 64). El mismo artículo también manifiesta que la Autoridad Única del Agua fijará los máximos y mínimos, frente a lo que se pregunta: ¿en dónde queda la potestad de los municipios, las juntas de regantes, las asociaciones o las organizaciones comunitarias sobre el agua potable? a lo que responde que son asuntos que competen a estas instituciones, de manera que este artículo es violatorio, lo que estaba poniendo ya por escrito (AN 2010b, 64).

De los cinco puntos que fueron planteados como nudos críticos por el Movimiento Indígena, Tibán retoma tres de ellos en función de destacar lo fundamental.⁵² El primero se refirió a la Transitoria del Proyecto de Ley relativo a la desprivatización del agua. Afirmó que no se puede modificar motivadamente la Constitución como señala la Transitoria Primera de esta Ley, por lo que solicitó eliminar esta prórroga automática que la Ley está haciendo al interpretar la Transitoria Veintisiete de la Constitución (AN 2010b, 64). El segundo es acerca del orden de prelación, pidió que haya consenso para redactar mejor la literal a) y b). La literal a) resulta problemático porque la situación productiva solo se está entendiendo como comercio exterior, sin embargo, debe incluirse el comercio interior. “El mercado nacional tiene que ser considerado productivo, producción, de manera que estoy recomendando una mejor redacción y poner mercado nacional y mercado exterior, que no nos quita nada esta situación” (AN 2010b, 65). El tercer tema se refirió a la Autoridad Única del Agua, en donde la participación democrática incluye a toda la sociedad y sus respectivos procesos, y no solamente a las instituciones del Estado y sus procesos.

Para los indígenas, la autoridad dirimente en el agua sigue estando fijada en el denominado Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, cobrando fuerza la demanda de incorporar los mecanismos participativos de los pueblos y nacionalidades para elegir a sus autoridades, este Consejo tiene que estar constituido paritariamente entre representantes del Estado y la sociedad civil sin intervención del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En repetidas intervenciones, Tibán comentó que la `rectoría` tiene que estar a cargo del Presidente de la República, con el correspondiente cincuenta-cincuenta en el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (AN 2010b, 66).

⁵² El dirigente Delfín Tenesaca de la ECURUNARI planteó cinco puntos a inicio de este Segundo Debate: 1) La Autoridad Intercultural y Plurinacional del Agua que administre este recurso; 2) redistribución del agua concentrada en pocas empresas multimillonarias; 3) gratuidad del agua o cantidad mínima; 4) derecho humano al agua para la soberanía alimentaria que se garantice en el orden de prelación; 5) Autoridad del Agua con carácter participativo y de decisión que recaiga en el pueblo ecuatoriano (AN 2010a, 14, 15).

El aliado político de Pachakutik, el Movimiento Popular Democrático, en la figura de su representante Jorge Escala, destacó la movilización de los pueblos y nacionalidades, de los guardianes del agua, de los bosques, quienes reclaman y defienden el agua para la vida y denunció el apresamiento de Carlos Pérez (AN 2010b, 67). Para él son dos las tendencias políticas: la de la derecha en contubernio con Correa y la de la izquierda plurinacional de Pachakutik y el MPD. Escala contabilizó 54000 concesiones a revertir en manos de empresarios bananeros agroexportadores (AN 2010b, 68) así como otros datos importantes de la situación de INTERAGUA en el país:

La Unidad de Análisis Político de la Presidencia de la República, sugirió a la Súper de Compañías investigar lo siguiente: ¿quiénes contribuyeron a obtener la concesión de servicio de agua potable en Guayaquil y por qué y quiénes están detrás de eso y recibieron \$175000? Además de honorarios de \$300000 anuales por los diez primeros años de concesión y a partir del año recibirán \$150000 y si quieren más datos de INTERAGUA, la Comisión Auditora de la deuda externa dijo que ECAPAG tiene que declarar la caducidad de contrato de concesión de INTERAGUA. En el 97, a nombre de los ecuatorianos, el Banco Interamericano de Desarrollo entregó cuarenta millones de dólares de crédito y los pobres seguimos pagando más de 28 millones de dólares todavía de ese préstamo. Eso quieren proteger los que defienden el informe de mayoría, la alianza de la derecha con País.

En dos mil cinco la Comisión Cívica Contra la Corrupción también dijo que el agua potable de Guayaquil no era apta para el consumo humano. INTERAGUA no puede ni podrá reparar el daño que le hicieron a los niños pobres de Guayaquil, enfermos, ahora adolescentes, de hepatitis. Sí, compañero, dice también el informe, que el contrato no garantiza cobertura de ninguna obra nueva de alcantarillado pluvial y desde la concesión, la población ha sufrido el impacto, el incremento del consumo de agua potable de 189%, en su momento INTERAGUA cortó el servicio a más de 32000 familias pobres (AN 2010b, 69, 70).

Otro aliado muy importante y baluarte de la descentración fue el presidente de la Asamblea Nacional de 2010, Fernando Cordero, conocido asambleísta de Alianza País, quien posicionó con mucha fuerza la demanda de gestión pública-comunitaria del agua como parte del apoyo que el Estado debe proporcionar a las demandas del sector indígena, y se instaló como el artífice de la descentralización durante este debate. Retomando la Constitución Política de 2008, afirma que:

La propia Constitución autoriza, a hacerse de manera concurrente, pero no se pueden suplantar competencias, no se pueden imponer rectorías en donde no son competentes unos u otros.

La rectoría, entonces, nuevamente repito y creo que esto es lo que tenemos que revisar en el texto, que no se vayan a deslizar errores, que no vayan a haber equívocos de que no hay competencias o supuestas competencias globales, la rectoría es en el ámbito de las competencias exclusivas, no hay otras, no se puede hacer rectoría, sino es a través de la Ley. La política pública también se expresa en forma de Ley y esas sí son mandatorias para todos. La rectoría del Estado, entonces, es fundamental, pero la rectoría del Estado hay que entenderla como rectoría nacional, como rectoría regional, como rectoría provincial, cantonal y parroquial. Eso está en la Constitución y tenemos que hacer ejercicios hasta convencernos de que es otro país el que está designado en la Constitución, no podemos seguir viviendo de los rezagos de ninguna forma de centralismo (...) (AN 2010b, 71, 72, 73).

Para Cordero, la gestión comunitaria del agua es la posibilidad de englobar la perspectiva política de distribución del poder en el territorio y la garantía del derecho humano al agua, el artículo 318 de la Constitución de 2008 reconoce con absoluta claridad que los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable y riego, serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias (AN 2010b, 73).

El asambleísta Cordero estableció una gradación de competencias que va de acuerdo a los distintos niveles de gobierno y formas de Estado, y aunque comprende la importancia del gobierno nacional en la rectoría del agua, su función es coordinar competencias no acapararlas.

También queda absolutamente claro que el Estado, no un pedacito del Estado, el Estado y eso significa el Estado nacional, regional, el Estado nacional y el Estado descentralizado y habrá que ver del Estado nacional, del Estado central, es evidente el Gobierno Nacional el que tiene la competencia sobre los recursos hídricos, más todas las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (AN 2010b, 73).

Al referirse a los derechos colectivos y comunitarios, Cordero sostuvo que hay un capítulo entero para los derechos colectivos, ya que como país somos suscriptores de varios tratados internacionales, “que, si no estarían en la Constitución, igual serían mandatorios para hacer las leyes” (AN 2010b, 74), así mismo los derechos comunitarios no son exclusivos de los pueblos indígenas o ancestrales sino también de las perspectivas comunitarias en torno a la gestión del agua, “las juntas de regantes, las juntas que administran los sistemas de agua potable rural, son grupos comunitarios que han estado por muchísimos años ejerciendo y haciendo bastante bien las cosas, que tenemos más bien que aprender muchas cosas de ellos, en vez de querer suplantarlas, la ley no pretende suplantarlas” (AN 2010b, 74,75).

Además, el asambleísta entonces Presidente de la Asamblea Nacional aseveró que no pueden existir jurisdicciones coactivas centralistas, “imagínense, la Autoridad, la Secretaría del Agua, cobrando por coactiva que alguien no ha pagado en un municipio o en una junta de regantes, ese es un absurdo”, además añade que “las funciones, las jurisdicciones coactivas, son además de los que tienen la competencia y las competencias no son solamente del Estado ahí, sino también de la comunidad”, afirmando que los comuneros no usan la competencia, la jurisdicción coactiva, sino formas mucho más sociales, amigables, que tener que embargar o ese tipo de cosas (AN 2010b, 75, 76).

Cordero también señaló que los artículos 174, 217 y casi íntegramente el 218, no deben estar en la ley por ser “el peor ejemplo de centralismo”. Expresa, que “creer que los municipios del Ecuador que son los competentes para manejar el agua potable, para manejar el alcantarillado, le tienen que pedir permiso y someter sus ordenanzas a la Secretaría del Agua, es no haber leído la Constitución (AN 2010b, 76).

Al respecto se coligen los siguientes aspectos: 1) aunque existe encuentro entre las propuestas de la bancada de asambleístas de Alianza País y Pachakutik en asuntos de descentralización en el nivel territorial y en los referidos a las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no se ha logrado ningún acuerdo en la definición de la representación de los pueblos y nacionalidades en la Autoridad Única del Agua; 2) a pesar de que el debate político ha fructificado en el espacio legislativo, el carácter decisional del presidente Correa en la política nacional (Stoessel y Ramírez 2018) ha significado un freno en la política popular por el agua, en vez de un empuje; en ese sentido es momento de preservar el adecuado funcionamiento de la institucionalidad al margen de la incidencia de las decisiones presidenciales; 3) el espacio de lucha del Movimiento Indígena no se limitó al ámbito político de defensa de los derechos colectivos en los territorios, sino que buscaron su representación en la esfera nacional de política pública de un Estado democrático; 4) la pugna nacional se estableció entre las propuestas pública-comunitaria y la privatizadora, pero existen contradicciones entre las gestiones comunitaria y pública-estatal del agua, tal y como estaba concebida desde el ejecutivo; 5) en el plano nacional ha prevalecido cierta tendencia a la rectoría en el manejo del agua expresada en el nivel del gobierno o Estado central, lo que no impide que otros tipos de rectoría se establezcan de modo autónomo y complementario.

Francisco Cisneros, asambleísta de Pastaza formulará la descentralización para el caso de la Amazonía ecuatoriana, señalando que los amazónicos van a presionar para que el Código de Ordenamiento Territorial no le quite recursos a la Región Amazónica (AN 2010b, 80), y por

una legislación no restrictiva del acaparamiento del agua desde el Estado⁵³ (AN 2010b, 81). Cisneros denunció que la Autoridad Única del Agua se consagra como un ente “soberano, implacable, cobrador, todopoderoso, privatizador” (AN 2010b, 81,82).

A continuación, el asambleísta Pedro De la Cruz se ocupó del ataque frontal contra INTERAGUA. Para ello presentó al Pleno un resumen de las auditorías realizadas al servicio de agua de esta empresa:

la Contraloría manifiesta dudas sobre el manejo contable, vacíos jurídicos, problema de contaminación y calidad del agua, pérdida ineficiente del 74% del total del agua, la no existencia de tarifas sociales, auditorías no confiables; el informe del MIDUVI señala que `la normativa ambiental no es aceptable` y que las tarifas cobradas no reflejan la tarifa de costos; ECAPAG ha levantado en 8 años 179 cargos de infracción por tema ambiental, es decir como dos por mes en contra de INTERGUA (AN 2010b, 83).

El MIDUVI señala que para el segundo quinquenio, el 25,15% son propios fondos de INTERAGUA, el 74,85% son fondos públicos, y el que se trate de fondos propios es un tema cuestionable porque estos se obtienen de las tarifas cobradas (AN 2010b, 83, 84).

En alcantarillado INTERAGUA recaudó 170543 millones de dólares, de los cuales invirtió 43 millones, es decir realizó una reinversión del 28%. En suma, su informe de investigación ratifica la ineficiencia de INTERAGUA en la distribución y recaudación; en la mala calidad de los aspectos sociales; en cobros excesivos en las planillas que hacen de esta el agua más cara del país; en la falta de respuesta inmediata a los reclamos. Argumentos que De la Cruz considera válidos para el debate, junto con la preocupación de la deuda de 40 millones que recae sobre todos los ecuatorianos (AN 2010b, 84).

Es pertinente preguntarse por el aporte que hizo el Movimiento Indígena a la política gubernamental y estatal. Ciertamente, la incorporación de las poblaciones en el espacio nacional se produce no sólo en un proceso de ida, con el deseo puntual de que estas se integren en el panorama ciudadano, sino también en un proceso de vuelta dado por cómo las mismas perciben este deseo de inclusión de modo efectivo; de tal forma la inclusión de los indígenas al Estado se produjo en el imaginario nacional por la inclusión de elementos culturales antes que biológicos, que aseguren la ciudadanía y la sana convivencia (Clark

⁵³ El asambleísta Cisneros, se opuso totalmente a lo que establece el Informe de Mayoría del Proyecto de Ley de Agua: `la Autoridad Única del agua contará con una Secretaría Nacional dotada de personería jurídica, cuyo titular será designado por el Presidente de la República y el ejercicio de políticas públicas, hídricas y de la gestión integrada e integral de los recursos hídricos en todo el territorio nacional, de conformidad con la Constitución, la ley y sus reglamentos y el Plan Anual de Recursos Hídricos` (AN 2010a, 82).

2001). En el caso de ser incluidos los pueblos y nacionalidades ofrecen la garantía de coexistir en un Estado unitario.

Los indígenas organizados en las juntas de agua formaban parte de este imaginario nacional, con un concomitante componente económico: perseguían el desarrollo del país para que todos los sectores sociales sin un afán desmedido de lucro pueden acceder al agua de consumo humano y riego, y movidos por la coyuntura política postconstituyente, se concrete el Estado Plurinacional y Unitario –Estado populista-, con fuertes componentes de descentralización y autonomía.

Fernando Cordero como lo hiciera otrora Paco Moncayo, aportó elementos para la comprensión del fenómeno de la descentralización, e hizo un llamado a la Comisión de Soberanía Alimentaria a que revise el artículo 173, porque, aunque este expresa que esos servicios públicos son municipales, la Constitución manifiesta que también son comunitarios, “por tanto, nos parecería adecuado que habiendo tanta diversidad de climas en nuestro país, se pretenda en la Ley hacer una descripción pormenorizada, casi reglamentaria que tipos de alcantarillado, por ejemplo, se deberían hacer” (AN 2010b, 85). Además, asevera que en el mundo entero, ni se diga en las comunidades, hay formas condominiales y múltiples de organización del espacio.

Y para avanzar en la formulación de la institucionalidad nacional del agua, el asambleísta Cordero propuso la creación de una Superintendencia de Servicios Públicos Básicos, Agua y Alcantarillado, aduciendo que estos servicios no pueden estar en manos de los mismos prestadores juez y parte, “mucho más cuando la Ley tiene una Disposición Transitoria fundamental que les manda a todos los alcaldes del Ecuador, a que en los próximos cinco años tengan la obligación de darles agua potable y alcantarillado a todos los habitantes del área rural y del área urbana”⁵⁴ (AN 2010b, 85).

Cordero añadió que se debe incluir una responsabilidad provincial explícita de frente a la situación suscitada el día anterior por una carta del INAR violatoria de la Constitución que decía “que hay que tomar los servicios comunitarios, los sistemas de riego comunitarios en Cotopaxi y pasarle al Consejo Provincial, eso está desautorizado por la propia Constitución y

⁵⁴ Cordero informó que los municipios van a tener suficientes recursos, no menos de seis mil millones de dólares, “sabiendo que las necesidades básicas insatisfechas fundamentales en este país son agua y alcantarillado, esa es una tarea obligatoria y qué bueno que la Ley haya puesto esta disposición (de tiempo para suplir estos servicios)” (AN 2010b, 85).

espero que el Gobierno tome las acciones pertinentes para separar a estos funcionarios que nos hacen quedar mal a todos los ecuatorianos que queremos un cambio” (AN 2010b, 85, 86).

A su parecer, lo que más se ha polemizado y confrontado respecto a la nueva institucionalidad ya está bien enfocado en la Ley y se debe mejorar los textos. Esta conformación de la Autoridad Única del Agua da no solo para democratizar este proceso de representación, también para reformular los términos del Estado unitario y centralista.

Creo que la unidad de la que habla la Constitución, la Autoridad Única, no es ni una persona ni una sola entidad, ahí debe estar necesariamente el Estado, como lo manifesté hace un rato, todo el Estado y deben estar para sea intercultural y plurinacional que ya lo dice el texto de Ley, tienen que estar los pueblos ancestrales, esto significará que deberían estar los afroecuatorianos, los indígenas, los montubios, pero además los sectores comunitarios que hoy día prestan esos servicios que son los regantes y los que hacen agua potable a nivel rural, esos son los cinco. El otro componente paritario, unitario, para que sea participativo, para que sea deliberativo, no simplemente consultivo, la Ley tampoco lo dice que es consultivo, debería estar un representante del Gobierno Nacional, que puede ser y debe ser seguramente el Secretario del Agua, pero esa es decisión del Presidente, la Ley puede decir ahí como está escrito en amarillo, el gobernador de las regiones escogerá uno de los prefectos, escogerá otro de los alcaldes, representará otro y de las juntas parroquiales, cinco a cinco, eso es lo que está en la ley, hay que mejorar, esta es una propuesta que respetuosamente le sugiero a la Comisión para que puedan considerarlo (AN 2010b, 86, 87).

El conflicto modera la discusión en una institucionalidad funcional que acoge la diversidad, así como formas de representación efectivas de diversos sectores sociales, expresados por sus representantes, y que confluyen en espacios democráticos más amplios. Pero esto ocurre precisamente porque las demandas locales expuestas por los assembleístas provinciales están formalizadas en pedidos de ciudadanía entendidos en un marco general e inclusivo. Los gremios forman parte del entramado democrático de los ciudadanos que a su vez se deben a otras formas de representación plebiscitarias o directas. En otro sentido, el conflicto se activa por la urgencia de conformar una instancia democrática de representación política en el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua.

Sella esta parte del debate Consuelo Flores de Guayas, Madera de Guerrero, quien respaldó la aprobación del Proyecto de Ley de Agua y la gestión de INTERAGUA así como al alcalde Jaime Nebot, aduciendo que el servicio de agua guayaquileño no se halla privatizado sino solo concesionado (AN 2010b, 89).

Posteriormente, se instaló una Comisión General para escuchar a algunos de los representantes indígenas procedentes del Seguro Social Campesino, la FEINE y la Federación Ecuatoriana de Indios (AN 2010b, 90). Primero intervino Rodrigo Collahuazo, del Seguro Social Campesino, quien afirmó que se debe terminar la concesión de INTERAGUA, no por atacar a la empresa sino para defender a los usuarios (AN 2010b, 91). También expresó su inconformidad con que la Comisión de Soberanía Alimentaria hayan gobernado en favor de los camaroneros (AN 2010b, 91), por lo que hace un llamado a la Comisión a que se pronuncie respecto a estos temas y anuncia movilizaciones a fin de mes.

Segundo, se presentó Manuel Chucchilán, quien estuvo en contra de que se archive el Proyecto de Ley, pero solicita que no se haga la votación en ese momento porque primero tienen que incorporarse las observaciones planteadas (AN 2010b, 94).

Y tercero, José Agualsaca, representante de la FEI, que también está en contra de INTERAGUA (AN 2010b, 96) y concuerda con Collaguazo en que se debe cobrar un impuesto a los camaroneros que han destruido los manglares y han perseguido a los comuneros, fundamentalmente de la Costa ecuatoriana (AN 2010b, 96).

Tabla 3.1. Posición de los assembleístas respecto a la gestión de agua

Asambleísta	Gestión comunitaria	Gestión pública	Gestión pública-comunitaria	Gestión privada (INTERAGUA)
Armando Aguilar	X			
Mercedes Diminich	X	X	X	
Virgilio Hernández	X		X	
Marco Murillo	X			
Guillermina Cruz	X			
Marisol Peñafiel	X		X	
Luis Morales	X	X		
Kléver García	X			
Cléver Jiménez	X		X	

Carlos Velasco	X			
Línder Altafuya	X			
Gioconda Saltos	X			
Franklin Purcachi	X			
Juan Carlos López	X			
Lourdes Tibán	X			
Fernando Cordero			X	
Andrés Paéz				X
Enrique Herrería				X
Consuelo Flores				X

Elaborado por la autora a partir del AN (2010)

3.5. La Sentencia de la Corte Constitucional 2010

En reunión de 13 de mayo de 2010, con mucha tensión y expectativas políticas la Asamblea Nacional recibió el pedido de la Corte Constitucional de que se efectúe una Consulta Prelegislativa para la aprobación de la correspondiente Ley de Aguas. Fernando Cordero se remitió a la Sentencia de la Corte Constitucional que señala que `mientras la Función Legislativa dicta su Ley, la Corte resuelve que se aplicarán las siguientes normas`, afirmando que existe norma a la cual regirse (AN 2010c, 3), y tras ello, el asambleísta propuso un acto administrativo para encaminar la realización de la Consulta Prelegislativa en la brevedad posible con la integración de los pueblos y nacionalidades en las decisiones políticas del Estado, que darán lugar a la conformación de Ley de Aguas en curso (AN 2010c, 5-9), sin embargo la moción o proyecto de resolución de Cordero perdió con un bajo rango de diferencia en la votación (AN 2010c).

Del mismo modo, el asambleísta Jorge Escala junto con representantes nacionales: Cléver Jiménez, Jerónimo Yantalema, Lourdes Tibán, Ramiro Terán, Línder Altafuya, Francisco Ulloa, María Molina (AN 2010c, 14, 15), buscaron una vía institucional para la aprobación de la Ley de Aguas, Escala presentó un Proyecto de Resolución Previa: `La Asamblea Nacional es el órgano Constitucional responsable de llevar a cabo la consulta`, con ello plantea que se

conforme un Comité de Consulta en donde esté presente la Comisión de Derechos Colectivos, cuyos resultados deberán ser considerados en el articulado del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos (AN 2010c, 12, 13). La moción así mismo fue rechazada.

Ambas fuerzas políticas plantearon que la aprobación de la Ley de Agua pase a Consulta Prelegislativa, mientras que César Montufar recuerda a la Asamblea Nacional que ya fue demandada por la Corte Constitucional por la inconstitucionalidad de la Ley Minera, sentencia que se encuentra ejecutoriada (AN 2010c, 20). Marisol Peñafiel hizo referencia al artículo 436 de la Constitución, numeral 10, que es sentencia de la Corte Constitucional: `Declarar la inconstitucionalidad en la que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial los mandatos contenidos en normas constitucionales (consulta en caso de derechos colectivos), dentro del plazo establecido en la Constitución o en plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley` (AN 2010c, 26).

Cordero puntualizó que todas las leyes que tienen que ver con derechos colectivos deben contar con una Consulta Previa, lo que afecta directamente a este Proyecto de Ley, así mismo menciona que está arreglado transitoriamente cómo se hará la Consulta Previa (AN 2010b, 27). Mencionado que “la sentencia claramente señala que la Ley tiene que tener una consulta previa, les guste o no les guste (...) la Ley de Agua será votada el día que exista la consulta, no antes ni un minuto” (AN 2010c, 28). Es decir, se destaca que rol que asumió la Asamblea Nacional en la reglamentación de este proceso fue legal y legítimo.

Capítulo 4. Entre el bloque popular y el bloque de poder

A continuación, se va a clarificar la articulación de los bloques popular y de poder en la Asamblea Nacional para mirar los matices de estas alianzas políticas, sus principales actores, y como es que esta propuesta democrática y este momento histórico se desinflaron en el tiempo y en la política nacional.

4.1. Participación política en el Estado a 2014

En la nueva Ley de Aguas aprobada en 2014 y en el debate legislativo que se retoma cuatro años después una vez efectuada la Consulta Prelegislativa el 5 de junio de 2014, las juntas de agua siguen constituyendo un factor decisivo de la política pública del agua. Con la comparecencia de los presidentes de los sistemas de riego y agua potable da inicio a la sesión del pleno en un intento de legitimar la propuesta vigente, Santiago Duque representante de la Asociación Ecuatoriana de Juntas de Riego, AEJUR, en representación de los sistemas de riego más grandes del país y cientos y miles de regantes (AN 2014a, 7) demandó el apoyo del Estado en la tecnificación del riego, a través del riego presurizado o entubado ocupado mayoritariamente por mujeres y madres ecuatorianas que riegan y cultivan sus tierras (AN 2014a, 8).

Duque argumentó que la gestión, planificación, formulación, evaluación y control participativo de los recursos hídricos debe ser manejada por un Consejo Nacional de Recursos Hídricos, y no por un Consejo Consultivo (AN 2014a, 8). En donde debía predominar la alianza de las organizaciones comunitarias del agua con los gobiernos autónomos descentralizados, aglutinadas alrededor de un Consejo Nacional de Recursos Hídricos, “es clave que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales cuenten con un organismo técnico, eficiente y democrático encargado del tema de riego, que tenga un directorio con composición paritaria, donde los sistemas comunitarios de riego tengan participación en la toma de decisiones” (AN 2014a, 8, 9).

Que el Consejo Nacional de Riego, las juntas de agua y la Autoridad Única del Agua establezcan políticas incluyentes de toma de decisiones, y bregó por la desprivatización del agua, para Duque “un tema clave para alcanzar la soberanía alimentaria en el país es la desconcentración y la desprivatización del agua, así se garantizará el derecho humano al agua y la equidad en el acceso a este derecho” (AN 2014a, 9); así mismo se deben establecer temas para regular la contaminación amparados en el fondo económico a implementarse por

municipios, industrias, agroindustria, industrias empresariales, ciudadanía en general (AN 2014a, 9).

Duque pide que se resuelvan los miles de procesos represados por la ineficiente burocracia de actual Autoridad Única del Agua, que en nada se relacionaría con la línea del Gobierno de servicio, calidad, transparencia y eficiencia (AN 2014a, 9).

Esta propuesta de institucionalidad hídrica muy similar a la planteada anteriormente evidencia que la institucionalidad nacional del riego no se ha efectuado. Con la política descorporativa del presidente Correa, lo lógico era que se articulara una institucionalidad fuerte del agua, sin embargo, lo que no se veía venir es que fuera tan desconectada de la realidad hídrica organizativa del país. Se esperaba la agrupación de las representaciones nacionales del agua en un ámbito institucional con recursos económicos, competencias definidas, mecanismos de participación democrática y fuertes nociones de lo que es la descentralización, pero la realidad fue muy distinta, la institucionalidad no tuvo un criterio nacional ni tampoco de autonomía política, financiera, ni administrativa, tampoco fueron suficientes los preceptos de meritocracia y eficiencia para suplir esta falta de organización y conocimiento de la gestión hídrica del país, los planteamientos soberanos aparecían muy difusos, el dejar morir lo anterior y hacer vivir lo nuevo para que la nueva soberanía se exprese (Foucault 2001) no llegó a completarse. El debate legislativo de las nuevas políticas públicas del agua debía priorizar una Ley nacional de contenido altamente democrático y no lo que veía pasando, la clausura de los canales institucionales.

La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)⁵⁵ resultante de la visión del gobierno se creó en mayo de 2008, es decir antes del inicio de este debate de Ley en 2009, en reemplazo del Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos en calidad de Autoridad Única del Agua, como ente rector del riego a nivel nacional. Le correspondía elaborar políticas sectoriales para garantizar el derecho humano al agua, con una gestión y manejo descentralizados, conforme a

⁵⁵ La SENAGUA se creó con rango de Ministerio de Estado, adscrito a la Presidencia de la República por Rafael Correa Delgado, y en reemplazo del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, el 15 de mayo de 2008 mediante Decreto Ejecutivo 1088 que entró en vigencia con su publicación en el Registro Oficial N346, según el mismo decreto la SENAGUA no puede intervenir en el agua para consumo humano (IEDECA et al. s/n), y detenta las siguientes funciones: 1) ejerce la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos, lo que incluye otorgar las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua (concesiones); 2) desarrolla la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, es decir, un manejo eficiente y sustentable de las cuencas hidrográficas, mediante la protección de las fuentes de agua (p.ej. conservación de los páramos), el control y la prevención de la contaminación del agua, entre otros, que garantizan el derecho ciudadano al agua; 3) se encarga de todos los proyectos de infraestructura que salen del ámbito provincial y la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (proyectos biprovinciales, binacionales y multipropósitos); 4) tiene la responsabilidad de reorganizar las concesiones de riego para democratizar su distribución, lo que beneficiaría fundamentalmente a pequeños y medianos productores agropecuarios (Herrera, Sánchez y Hopfgartner 2014).

lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Arroyo 2017, 276).

En abril de 2014, mediante Decreto Ejecutivo N3-10, se reorganizaron sus competencias con la creación de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) y de la Empresa Pública del Agua (EPA) (Arroyo 2017, 276).

La ARCA, como su nombre lo dice, tiene como función principal la regulación y control, mientras que la EPA tiene a su cargo básicamente el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas multipropósitos (Registro oficial 2014 citado en Arroyo 2017, 276). Este tipo de grandes sistemas, que en su mayoría están ocupados en la Costa, tiene como uno de sus propósitos centrales la generación de energía hidroeléctrica y la producción agropecuaria para la exportación, que son parte de los objetivos estratégicos de desarrollo impulsados por el gobierno (Arroyo 2017, 276).

Por su lado, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) asumió la rectoría del riego mediante la Subsecretaría de Riego y de Drenaje (SRD), regulación, planificación, seguimiento y evaluación del sector, mientras que las competencias de administración, operación y mantenimiento pasan del gobierno central a los gobiernos provinciales conforme consta en la Constitución de 2008 y en el COOTAD. Actualmente ésta subsecretaría del Ministerio de Agricultura se encarga del riego parcelario (Arroyo 2017, 276).

El presidente de la ECUARUNARI, Carlos Pérez Guartambel, manifestó que de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas y abundante jurisprudencia internacional, las consultas previas deben cumplir con principios o estándares internacionales que recoge el Derecho Público Internacional, siendo que en el presente caso de Consulta Prelegislativa no se han cumplido y que se han cometido algunos vicios en su proceso (AN 2014a, 10). “Queremos indicar, que una cosa es lo que indicaron, una cosa es lo que escribieron en las actas las comunidades al momento de hacer la consulta prelegislativa, y otra es los resultados que se presenta a la Asamblea”, por lo que Pérez solicitó una copia certificada de las actas de las comunidades que las mismas elevaron a sentencia según el artículo 171 de la Constitución (AN 2014a, 10).

Durante estos cinco años de debate se ha expuesto alrededor de cuatro veces la misma propuesta del Movimiento Indígena por el agua, sin mayores variaciones, salvo un nuevo punto referente al surgimiento de la actividad minera a gran escala. Yaku Pérez, representante de ECUARUNARI, se refirió a estos planteamientos: 1) que los páramos, fuentes de agua, las zonas de recarga hídrica queden absolutamente libres de concesiones mineras efectuadas por

transnacionales, es decir que se prohíba toda actividad extractiva en fuentes de agua; 2) que se desprivatice el agua, el 1% de las propiedades privadas concentran el 74% del total del caudal del agua; 3) la participación política de los pueblos y nacionalidades en el Consejo Plurinacional del Agua; 4) que los sistemas comunitarios de agua no pasen a los municipios y a los consejos provinciales, sino que permanezcan en la comunidad y no sean despojados por el Estado; 5) que se cree el Fondo Nacional del Agua para preservar y proteger las fuentes de agua y para crear sistemas comunitarios de riego y consumo humano (AN 2014a, 12).

De las juntas de agua se menciona, ya no la consigna de respeto y reconocimiento a estas organizaciones comunitarias, sino que su control no pase a los GADS, es decir, que se conserve la garantía de su autonomía en la regulación que detentan los gobiernos autónomos descentralizados o subnacionales en los territorios. Con lo que el conflicto sigue latente.

A decir de Pérez este Proyecto de Ley no dice nada sobre el negocio de las embotelladoras, ni de los más de tres mil millones de dólares que amasan en fortuna las industrias de bebidas (AN 2014a, 12), este presupuesto también se encuentra muy disminuido respecto de la propuesta de 2010 en los derechos colectivos preferentes que recaían sobre los actores colectivos en la realización de estas actividades, englobados en la gestión comunitaria del agua y en otras actividades económicas de carácter nacional referentes al agua (AN 2010b).

Al pleno de la Asamblea también acudió, Darwin Matute Chávez, representante de la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), quien recuperó la necesidad de un Consejo en donde participen todos y todas las ecuatorianas, montubios, indígenas, campesinos, cholos (AN 2014a, 14), aseverando que “el cuidado y la protección del agua, no solamente depende de unos, depende de todos los ecuatorianos” (AN 2014a, 14).

Y, Santos Villamar, presidente de la FENOCIN, refiriendo que no solamente un sector necesita el agua, los indígenas, sino todos los ecuatorianos (AN 2014a, 15), con lo que remarca el apoyo de la FENOCIN a esta Ley y al presidente Correa (AN 2014a, 16).

Tras ello, empezó lo que sería la continuación del Segundo Debate de la Ley de Agua cuatro años después, con la intervención del nuevo presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria y de Desarrollo de Sector Agropecuario y Pesquero, Miguel Carvajal, asambleísta ponente del nuevo Proyecto de Ley (AN 2014a, 17), quien estipuló los términos requeridos por la Sentencia de la Corte Constitucional de 18 de marzo de 2010, indicando que la Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable de llevar a cabo la Consulta,

para lo cual podrá disponer de la colaboración de distintas instancias estatales y deberá cumplir con tres requisitos fundamentales: 1) los sujetos consultados deben ser titulares de derechos colectivos; 2) debe señalarse el derecho colectivo específico a ser consultado; y 3) debe identificarse la afectación objetiva a dichos derechos colectivos (AN 2014a, 18).

Además, Carvajal manifestó que existe un instructivo de la Asamblea Nacional para incorporar los consensos y los disensos en el Informe para el Segundo Debate de la Ley de Aguas (AN 2014a, 18).

La Consulta Prelegislativa fue convocada en el anterior periodo legislativo en septiembre de 2012, su primera fase se organizó entre marzo y abril de 2013 (AN 2014a, 18). La Comisión actual de Soberanía Alimentaria retomó el proceso y desarrolló veintidós audiencias provinciales, entre marzo y abril de 2014 y la Mesa de Diálogo Nacional el 9 de mayo de 2014 (AN 2014a, 18, 19).

Participaron cerca de mil quinientas organizaciones de base, en el primer momento, entre marzo y abril del año pasado; ciento quince organizaciones de segundo grado, en las audiencias provinciales, pero también dimos espacio que participen organizaciones que tenían interés en expresar sus puntos de vista, aun cuando no hayan estado inscritas, en un gesto democrático de la Comisión de Soberanía Alimentaria y de esta Asamblea, que ha sido reconocido por todos quienes estuvieron en las audiencias provinciales, más de quinientas organizaciones participaron, aparte de las inscritas en las audiencias provinciales y dieciocho organizaciones nacionales. Esto dio muestra de un proceso democrático y participativo (AN 2014a, 19).

Carvajal se refirió a los temas principales en los que se agrupan los setenta artículos del Proyecto de Ley. El *tema uno*, las tradiciones ancestrales, los lugares rituales y sagrados, contó con seis artículos que fueron sometidos a Consulta, con observaciones sobre cinco de esos artículos. Se posicionó que debe existir un inventario de los sitios sagrados en relación al agua efectuado por las organizaciones de los pueblos y nacionalidades y alguna autoridad nacional, aspectos en lo que habría coincidido Carlos Pérez Guartambel (AN 2014a, 20).

Del *tema dos*, relativo a la gestión y manejo ancestral de recursos, en donde menciona que el Estado tienen que corresponsabilizarse de los sistemas comunitarios de riego y agua para consumo humano, respetándolos; y aseverando que no van a ser destruidos, pero sí apoyados por los consejos provinciales y municipios (AN 2014a, 20, 21).

Del *tema tres*, expresa que han existido algunos disensos, entre ellos: la cantidad vital del agua para consumo que debe ser gratuita como han planteado algunas organizaciones como la

CONAIE o que la cantidad mínima vital tiene que tener un tratamiento diferenciado, frente a ello, el asambleísta indica que la gratuidad en el consumo del agua en las ciudades va a beneficiar a los que pueden pagar, y que en los sistemas comunitarios puede provocar que se destruyan, en definitiva, un asunto que debe ser resuelto a nivel comunitario (AN 2014a, 21). Carvajal objetó el aspecto de un máximo de doscientos metros cúbicos de almacenamiento de agua presente en el Proyecto de Ley, criterio estipulado para la Amazonía y para todo el país, arguyendo que “aquello no puede plantearse en nuestro criterio, de manera tan rígida, tiene que ser resuelto de manera técnica y en cada circunstancia” (AN 2014a, 21, 22).

El *tema cuarto*, que sería del disenso sobre el aprovechamiento productivo en tierras comunitarias, que se lo plantea de tal forma para que sea discutido en el pleno de la Asamblea, “el criterio es que en aquellos lugares donde se puede realizar aprovechamiento productivo del agua en comunidades, las comunidades tienen que participar de la decisión, pero también del usufructo de esta actividad” (AN 2014a, 22).

Carvajal también manifestó algunos consensos generalizados: 1) la prohibición de toda forma de privatización del agua, que tenga al Estado como el órgano rector de protección de los recursos estratégicos (AN 2014a, 22); 2) la existencia de un acuerdo para mejorar algunas medidas de redistribución y de reasignación de agua (AN 2014a, 22), mencionó que la SENAGUA tiene la obligación de levantar un inventario que entiende que ya está en proceso; y 3) que el Estado debe fortalecer la gestión participativa y tecnificada del riego en los sistemas comunitarios de agua (AN 2014a, 23).

El asambleísta Carvajal también estipuló que la Ley de Aguas no puede movilizar la demanda social antiminera en el país, aunque afirmó que ya se ha reglamentado que “se liberen las fuentes de agua de aquellas zonas que son concesiones mineras”; además puntualizó que el agua no se mercantiliza: “el agua no se compra ni se vende como recurso natural, el agua no tiene precio porque no es mercancía, los que tienen son los costos de tratamiento, en el caso de la potabilización, de conducción, de distribución”, siendo los sistemas de riego los que fijarán las tarifas de agua (AN 2014a, 23).

En el *tema cinco* sobre la participación y representación en los organismos oficiales, existió consenso en que exista una Autoridad Única del Agua, más no en su estructuración (AN 2014a, 23). Postula que al ser el agua un recurso estratégico, el Estado es el ente rector que tiene que regularla (AN 2014a, 24). Este planteamiento desconoce de entrada la rectoría que pueden ejercer los otros niveles de gobierno.

Expuso así mismo tres temas importantes del informe. Primero, que se necesita regular los procesos de desalinización del agua del mar con miras a futuro; segundo, que se deben elaborar medidas concretas para la redistribución del agua que permitan confrontar la concentración, el acaparamiento y el aprovechamiento ilegal del agua, pedido que hay que hacerle a las autoridades respectivas, con base en el inventario de los recursos hídricos, “sin ello no puede haber equidad ni desarrollo productivo democrático, y sin desarrollo productivo ni democrático no puede haber equidad ni desarrollo democrático social” (AN 2014a, 25); y tercero, que aunque escapa al ámbito de la Ley porque implica recursos presupuestarios, se debe crear un Fondo de Agua, que retribuya a los cuidadores del agua de los páramos y bosques; con un presupuesto delimitado en programas estatales para la conservación de las fuentes de agua (AN 2014a, 25, 26). La nueva propuesta social y nacional, está inscrita como parte del programa de gobierno de descorporativizar a la sociedad, y cuenta también con un fuerte enfoque de responsabilidad de los usuarios y consumidores de agua (AN 2014a, 20, 25,26).

Las posiciones de Alianza País están más decantadas en favor del centralismo, pero de igual forma existieron otras consideraciones que priorizaron la descentralización del poder del agua. Para esta época ya se había aprobado el COOTAD (2010).

Ricardo Arteaga mencionó que la Ley de Aguas de 1972 “no interpreta las demandas hoy en día de los usuarios del agua” (AN 2014a, 27, 28) y apoyó la rectoría del Estado -en alusión al gobierno- en el control de la Autoridad Única del Agua (AN 2014a, 28). Así mismo el Estado debe fijar las tarifas del agua (AN 2014a, 28, 29) con lo que se crea una franca oposición a las organizaciones de agua.

Arteaga expuso que la descentralización tiene que concretarse en términos presupuestarios. La descentralización política se complementa con la descentralización económica, que implica la reforma del COOTAD, y la creación del fondo del agua que debe reglarse por los GAD⁵⁶ (AN 2014a, 29, 30).

César Umaginga, asambleísta de Pachakutik, enfatizó en los señalamientos de la desprivatización del agua; y la institucionalidad política democrática y participativa. Pero, consideró que en el momento actual la principal amenaza contra el agua es la minería, frente a

⁵⁶ Esta opción se basa en la creación de uno o varios fondos de agua, según las cuencas hidrográficas del país a través de la modificación del COOTAD, implica el accionar o “difusión del proceso ordinario legislativo”; así mismo, se puede crear una empresa pública de conversación de fuentes de agua, que administre un Fondo Nacional del Agua por autogestión (AN 2014a, 30).

lo cual se requiere remarcar nuevamente que los indígenas no se sintieron interpelados en su posición de gremio sino como representantes nacionales.

A la par, la negociación estatal ha promovido un sentido de complejas posiciones de los asambleístas en donde se desarrollan criterios diversos, que aunque desconectados del debate de 2010, dan pistas para una necesaria reglamentación de la gestión del agua en el país. En este momento político los enemigos de las gestiones públicas y comunitarias del agua son la privatización y la falta de reconocimiento de las demandas de participación política en el Estado. Al parecer los términos de negociación entre actores sociales incluyen preferentemente respeto y reconocimiento de los actores colectivos de la gestión del agua en el Ecuador.

Para Umaginga la desprivatización del agua significaba liberar las cuencas hidrográficas, las afluentes de agua del dominio privado, y dejar de producir riqueza con base en los recursos naturales, factores que flexibilizan el tema de la política neoliberal (AN 2014a, 31, 32).

Tras una Consulta Prelegislativa y un amplio debate en la Asamblea Nacional, los nudos críticos del Proyecto de Ley siguieron sin profundizarse, Umaginga remarcó el nuevo marco constitucional del Estado Plurinacional e Intercultural, que se expresa en la conformación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, el Consejo Plurinacional de Soberanía Alimentaria y en el Consejo Plurinacional de Igualdad en la nueva institucionalidad estatal, elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El CPCCS fue una de las mediaciones institucionales promovidas por el gobierno de Correa, cuya disputa por parte de los indígenas atiende a una modificación profunda de la idea de participación estatal, que invoca no solo la democracia directa de tipo comunitaria sino la democracia directa de tipo plebiscitaria y en este caso se convierten en tipos de democracias complementarias en el Estado; la incorporación de distintos frentes de representación política en el Estado suponían también la elaboración de nuevas rutas institucionales y figuras de conexión entre sociedades civil y política, es que precisamente el abordaje de estos planteamientos políticos suponía dar un paso en firme en la refundación estatal que imprimía de altas cuotas de participación política a los indígenas y demás pueblos, comunas y nacionalidades ecuatorianas.

Que sea elegido paritariamente, que esta elección lleve a cabo el Consejo de Participación Ciudadana, y eso estamos plantando, que este Consejo, que esta interculturalidad y la plurinacionalidad sea parte de la estructura del Estado ecuatoriano; no simplemente pase como entidad consultiva, que este siglo XXI hay que todavía vivir solo escuchando, solo

preguntando y, por eso, siendo constitucional el artículo número uno de la Constitución Política, determina la integración de los pueblos y nacionalidades, que la política del Estado integra la interculturalidad y se integre a la política plurinacional, que eso queremos, compañeros. Eso es derecho constitucional, pero también compañeros, no podemos caer en el error de la inconstitucionalidad, porque el artículo 57 trata precisamente de la Consulta Prelegislativa, que las audiencias nacionales y provinciales han dicho que hay que crear el Consejo Plurinacional (del Agua) (AN 2014a, 33).

El desarrollo de la demanda política de participación en el Estado, vino acompañado por la demanda económica en torno al fondo agua, Umaginga manifestaba que “no importa el fondo que sea, de dónde sea, pero queremos Fondo de Agua para reparar, mantener, sembrar agua en los páramos” (AN 2014a, 34).

Posteriormente, el asambleísta Umaginga retomó el artículo 57 de la Constitución y sus literales 6, 9, 10, 11, así como el Convenio 169 de la OIT referente a la Consulta Previa, como vinculantes de frente al accionar de la Asamblea Nacional que pasa a tener un rol secundario con respecto a la participación popular de los pueblos y nacionalidades en la Consulta Prelegislativa. “Si no ha sido vinculante, no tiene razón compañeros, que hayamos hecho las audiencias nacionales, que hayamos hecho las audiencias provinciales (...)”. Es por medio del artículo 57 de la Constitución que el Estado debe acogerse a lo dispuesto por los pueblos y nacionalidades, mediante sus representaciones en los organismos oficiales, cumpliendo con una valoración efectiva de la diversidad e integración de los sectores sociales (AN 2014a, 36).

Por otro lado, Mauricio Proaño, miembro de la Comisión de Soberanía Alimentaria, fue uno de los artífices de la mentada institucionalidad descorporativa del país, para ello postuló el Sistema Nacional Estratégico de Recursos Hídricos, solicitando el reconocimiento del papel de las juntas comunitaria de agua potable y riego en su rol organizativo más no político.

4.2. Propuesta descorporativa del gobierno de Correa a 2014

En la visión gubernamental, el Estado debía estar representado por el gobierno central según el asambleísta Proaño, quien sitúa la autoridad política hídrica en otra instancia: la Agencia de Regulación y Control del Agua. Pese a ello, no es posible desconocer el carácter fuertemente nacional que detenta esta Ley, cimentada en la reversión de ciertas concesiones de agua y en el fuerte control emanado desde el poder ejecutivo para frenar la ampliación de servicios de privatización del agua potable principalmente. Proaño, postuló la creación del Sistema Nacional Estratégico del Agua con base en tres principios: la rectoría, el control y la participación.

Según el artículo 313 de la Constitución de 2008, al ser el agua un recurso estratégico de uso público, su rectoría corresponde al Estado (AN 2014a, 38); el artículo 318 señala que la planificación la hace el ente estatal, por la misma característica de recurso estratégico del Estado y en función de garantizar el derecho humano al agua (AN 2014a, 39); el artículo 412 referente al sujeto de control, manifiesta que el Sistema Nacional debe contar con dos elementos: la rectoría y el control, para no ser juez y parte de la rectoría en la evaluación de los recursos hídricos.

Mientras que la participación está presente en el artículo 100 de la Constitución para todos los niveles de gobierno, en la formulación de políticas; planes; inversión pública de calidad; elaboración de presupuestos; fortalecimiento la democracia, entre otros temas. Las formas de participación de las organizaciones y ciudadanía en general se efectúan a través de asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias promovidas desde la sociedad civil.

Con estos planteamientos, el asambleísta Proaño, hizo parte del grupo de asambleístas AP que efectuó un uso legalista de la Constitución de la República de 2008, antes que del recurso a la participación política en la formulación de leyes y políticas públicas del agua. Este grupo afianzado en este Segundo Debate comprendió que es el gobierno central en la figura del Estado el que detenta la rectoría del agua, obliterando el debate que reorganiza la institucionalidad estatal en territorio nacional de modo más articulado, eficiente y democrático.

Entonces, el Sistema Nacional Estratégico de Recursos Hídricos constituye la Agencia de Regulación y Control del Agua regida por la Autoridad Única del Agua, este Sistema se encargaría de la normativa y las autorizaciones de agua; y es un consejo que se ocupa de la participación en el nivel local en las cuencas hidrográficas (AN 2014a, 39).

Carvajal pidió que se modifiquen los artículos 221 y 224 a fin de que se delimite las competencias de la Autoridad Única del Agua y se amplíen las del Sistema Nacional Estratégico con la incorporación de las cuencas hidrográficas (AN 2014a, 39), el primero de los artículos se expone de la siguiente manera:

La Autoridad Única del Agua es la entidad que dirige el Sistema Nacional Estratégico de Agua, es persona jurídica y de Derecho Público cuyo titular será designado por la presidenta o presidente de la República y tendrá el rango de ministro o ministra. Es responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Su gestión será desconcentrada en el territorio. El organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias regulará la gestión de

competencias concurrentes en materia de recursos hídricos y dominio público hídrico` (AN 2014a, 39, 40).

La Autoridad Única del Agua se constituye como un ente omnímodo, y entre sus competencias constan las siguientes:

Dirigir el Sistema Nacional; ejercer la rectoría de la política pública; coordinar con la autoridad ambiental y sanitaria nacional; elaborar el Plan Nacional de Recursos Hídricos; establecer, delimitar las zonas de protección hídrica; definir la delimitación administrativa de las unidades hidrográficas; otorgar las autorizaciones para todos los usos; otorgar autorizaciones para el cambio, uso y aprovechamiento; otorgar personería jurídica a las juntas administradoras de agua potable y de riego; mantener y actualizar el registro público del agua; declarar de interés público la información sobre la disponibilidad de agua, tanto superficial, subterránea y atmosférica; establecer mecanismos de coordinación y complementariedad con los gobiernos autónomos descentralizados; emitir informes técnicos de viabilidad para ejecución de proyectos; conocer y resolver las apelaciones y otros recursos que se presenten; asegurar la protección, conservación, manejo integrado y aprovechamiento sustentable de las reservas de aguas superficiales y subterráneas; fijar mediante la aplicación de criterios técnicos y actuales de tarifas; ejercer la jurisdicción coactiva; formular, gestionar y supervisar el Plan anual de prioridades en infraestructura hidráulica, equipamiento, drenaje, inundaciones y administrar la infraestructura hidráulica con propósitos múltiples` (AN 2014a, 40, 41).

El asambleísta Proaño recomendó que para que funcione el Sistema Nacional Estratégico de Agua, se revisen los artículos 220; el artículo sin numeración que habla sobre sus objetivos; 221; 224; 227 y 228 (AN 2014a, 41); el artículo del almacenamiento del agua que tiene que plantearse en torno a cada situación ecológica en el país; el artículo 85 sobre déficit hídrico.⁵⁷

Sus modificaciones al Proyecto de Ley se encaminaron al control de la contaminación del agua en los ámbitos residencial y productivo. Propuso cambiar el artículo 74, de vertidos y prohibiciones de control, “que las descargas de aguas residuales, que se realizan en el dominio hídrico público, deben tener un control y regulación bastante fuerte para evitar la contaminación de las aguas para el uso humano y el aprovechamiento productivo”; sobre la devolución de aguas: “la disposición de desechos líquidos por medio de inyección, debe estar otorgado previo un estudio técnico que garantice sus condiciones para que no afecte fuentes de agua para consumo humano”; sobre el agua subterránea, debe existir una autorización para

⁵⁷ Se debe considerar que cuando disminuye el caudal por motivo de escasez temporal o permanente, el agua debe ser entregada proporcionalmente a los usuarios, y además, que la Autoridad Única del Agua debe mantener totalmente actualizada la información sobre balances hídricos en las cuencas hidrográficas, que son acciones que se pueden efectuar con la tecnología existente (AN 2014a, 41, 42).

el acceso a este tipo de agua ya que se están secando los acuíferos en el país (AN 2014a, 42). Todas estas reglamentaciones de las condiciones de uso de agua parecen ser muy avanzadas, pero carecen de un control y participación social, una contraparte que esté reconocida, y acoja o rechace estos presupuestos.

Marcia Arregui, oficialista, en un video presentado al Pleno de la Asamblea reseñó el proceso dirigido por la Asamblea Nacional para la realización de la Consulta Prelegislativa, en la que “se recogieron aportes y sugerencias de 1494 organizaciones de primer grado, 650 organizaciones de segundo grado, 22 audiencias provinciales y 18 organizaciones nacionales en la Mesa de Diálogo Nacional” (AN 2014a, 44).

Entre los principales consensos logrados constan que el agua no se privatiza, según lo señala la Constitución ya que se trata de un recurso estratégico y su acceso equitativo es un derecho humano, derecho que debe estar garantizado por el Estado, así mismo Arregui afirmó que las juntas de agua potable y riego no desaparecerán, sino que por el contrario se fortalecerán y trabajarán en coordinación con los municipios y gobiernos provinciales, ya que la Ley debe asegurar la protección de fuentes de agua y vertientes, así como la conservación de páramos u otros ecosistemas que almacenan agua (AN 2014a, 44).

Ramiro Aguilar expresó la nueva conformación de la Autoridad Única del Agua: 1) Secretaría General; 2) Consejo Intercultural; 3) Agencia de Regulación, etc., las autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua serán concedidas por la Autoridad Única del Agua, a través de la Autoridad de Demarcación Hídrica en las distintas zonas (AN 2014a, 48); y secretario del agua será el regente de la Autoridad Única del Agua (AN 2014a, 48).

Por su parte, Esther Ortiz solicitó que se actualice la existencia legal de las juntas de agua potable y riego ante la Autoridad Única del Agua tras un año de entrada en vigencia de la Ley (AN 2014a, 51).

Y Patricio Donoso, del movimiento político de derecha CREO, no está de acuerdo con el artículo 77, que señala que aquellas autorizaciones de uso de agua, antes llamadas concesiones, no puedan ser transferibles, salvo ciertas excepciones, además denunció que no se aseguran las inversiones de pequeños, medianos y grandes agricultores (AN 2014a, 57).

Ramiro Vela, solicitó que exista autonomía para que las juntas realicen los cobros pertinentes para mantener el servicio de agua potable y riego en sus localidades. Así mismo hizo alusión al presupuesto de setecientos millones de dólares de consejos provinciales y municipios que se debe invertir en el mejoramiento de estos sistemas de riego públicos y comunitarios,

garantizando el ejercicio del derecho humano al agua (AN 2014a, 63). Denunció que 348000 hectáreas en Ecuador utilizan riego de manera ilegal, lo que significa 348000 litros por segundo (AN 2014a, 63).

La tendencia que se consolidó fue la de los actuales asambleístas de Alianza País quienes defendieron la política descorporativa que a esta altura ya no es solo del presidente Correa, sino que se erige como de toda la bancada política, y con variados matices intenta dirigir la atención a otros temas que postulen evitar la privatización de agua en el país.

Nelson Serrano, miembro de la Comisión y de Alianza País, apoyó la aprobación de la Ley y se refiere al agua en actividades mineras (AN 2014a, 67). René Yandún Pozo, del Movimiento Integración Democrática del Carchi también respaldó la aprobación de la Ley. Yandún informó que las antiguas concesiones, ahora denominadas autorizaciones, se efectuaban a través del gobierno provincial (AN 2014a, 69) por lo que pide a la Junta Reguladora que se coordine con los gobiernos seccionales, “que son los únicos los que establecen y reparten el agua a todos los lugares y las comunidades lejanas” (AN 2014a, 70, 71). Efrén Machuca, de Alianza País, también respalda el Proyecto de Ley y sitúa diversas situaciones de desigualdad en el acceso al agua de riego (AN 2014a, 72, 73).

En este Segundo Debate priman argumentos encaminados a la consecución del derecho humano al agua y la prohibición constitucional de la privatización del recurso hídrico (AN 2014a, 74), presentado por los asambleístas de Alianza País, más que con el propósito de abonar una propuesta propia y distinguirse de Pachakutik, por el hecho de que no podían sostener por más tiempo las posiciones de descentralización política del poder del agua en los territorios, con ello se sella el carácter de la futura Ley de Aguas, carente de un balance político participativo.

Rocío Valarezo, asambleísta de El Oro por la alianza MAR-AP, expuso que actualmente carecemos de una normativa reguladora para la venta de agua embotellada, consumida primordialmente en sectores del país donde no existe agua potable, el artículo 157 establece los criterios generales para fijar tasas y tarifas del agua y señala:

“El agua como patrimonio humano y como patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio público inalienable e imprescriptible del Estado no es susceptible de apropiación, no tiene valor monetario ni se encuentra en el mercado” (AN 2014a, 77), Valarezo se pregunta si es conveniente considerar de manera general el agua con un solo criterio valorativo, diciendo que no tiene valor monetario, cuando “en el artículo 101 se detalla el proceso que tiene que

implementarse para el envasado del agua para consumo humano, el cual, como es lógico de suponer, demanda un determinado costo económico, mientras que para el envasado directo desde la fuente, se manifiesta que tendrá una tarifa diferenciada que será determinada en el Reglamento a esta Ley y que tendrá en cuenta el volumen de agua envasada” (AN 2014a, 77, 78), es decir, la asambleísta Valarezo está en la búsqueda de una forma de normar los negocios de las embotelladoras privadas que no se encuentran normados en la ley correspondiente.

Los artículos 159 y 160 solo establecen tarifas por servicios básicos y por uso y aprovechamiento productivo del agua y no se especifica una tarifa que el Estado debería cobrar de manera diferenciada por la producción de agua mineral natural comercializada por las empresas existentes en el mercado; denuncia públicamente la propuesta de un bufete de abogados que identifica como Falconí Puig, con un texto alternativo al artículo 101 y elimina el segundo inciso del mencionado artículo dejando completamente desregulado el sector:

“El envasado de agua captada directamente de la fuente natural o subterránea tendrá una tarifa diferenciada, que será determinada en el Reglamento de esta Ley y que tendrá en cuenta el volumen de agua envasada. La autoridad competente, previo informe de la Autoridad Única del Agua, establecerá política de precios para la venta al público del agua envasada”. Y se lo sustituye por el siguiente: “Este aprovechamiento será realizado en la alianza con los gobiernos autónomos descentralizados o los sistemas comunitarios de gestión de agua del lugar en donde se encuentre la fuente, de conformidad con la Ley y el Reglamento” (AN 2014a, 79, 80).

Como se percibe, aún en la actualidad, la gestión del agua en el Ecuador está fuertemente resguardada por los actores colectivos que inciden del mismo modo frenando el avance de los cuerpos normativos tenidos como antidemocráticos y pugnan porque estos revistan otro carácter. En este momento del debate la asambleísta Tibán, señaló, que lo mismo el oficialismo, la CONAIE quiere que se apruebe la Ley de Aguas con los puntos planteados y debatidos en la Consulta Prelegislativa (AN 2014a, 80), mismos que deben ser incluidos en el debate de la Comisión de Soberanía Alimentaria o en el pleno de la Asamblea Nacional (AN 2014a, 81).

Con bastos argumentos se puede colegir que el proceso que fue antidemocrático no fue la Consulta Prelegislativa efectuada a pueblos, comunidades y nacionalidades, sino la consideración de sus resultados en el debate legislativo, y que esta Consulta Prelegislativa no

haya sido señalada como obligatoria y vinculante para que Asamblea Nacional articule la nueva Ley de Aguas.

Tibán rescató lo propuesto por Miguel Carvajal, en los siguientes términos: “Si todo lo que usted dijo va a convertirse en los articulados, créame que yo voy a ser la primera en apoyar este Proyecto de Ley. Pero, si no se respeta los cinco puntos, que este pueblo que está acá arriba en las barras, los dos grupos, están pidiendo, nosotros no votaremos a favor” (AN 2014a, 80).

De los puntos o nudos críticos retomó los siguientes: a) el manejo comunitario del agua (AN 2014a, 81, 82); b) el no acaparamiento (AN 2014a, 82); c) la participación política en torno a la Autoridad Única del Agua (AN 2014a, 82); d) que se establezca anualmente recursos económicos en el Presupuesto General del Estado para sembrar el agua y se constituya el Fondo para el Agua (AN 2014a, 83). Todos estos argumentos del bloque popular (Figueroa 2019) liderado por el Movimiento Indígena Ecuatoriano durante el periodo 2010-2014.

Otras posiciones de asambleístas siempre se mostraron reticentes a la organización socio-política del agua con base en el conflicto que estaba en curso. Tal es el caso de Rosa Muñoz, de Alianza País, quien denunció el proceder de algunas juntas que limitan o cancelan el servicio de agua para consumo humano en ciertas circunstancias e hizo contundentes afirmaciones políticas: “tenemos que aprobar la Ley de Aguas, tenemos que aprobar la Ley de Tierras, para que se queden sin plataforma política [el Movimiento Indígena], para que ya no puedan utilizar esos términos” (AN 2014a, 85).

Muñoz se refirió a las juntas de agua que cobran \$1000 por dar agua para construir una casa; o a la suspensión del servicio de agua por parte de estas organizaciones cuando los usuarios no van a las sesiones o a los paros. Así propuso la institucionalidad del Sistema Nacional Estratégico del Agua, que representa a diferentes sectores sociales garantizando la participación (AN 2014a, 86-89), y dejando en entredicho que tal sistema realmente pueda incorporar políticamente a diversos sectores sociales sin filiación partidista a Alianza País.

Para la Asambleísta Muñoz se debe implementar un Fondo de Agua para la conservación, protección de fuentes y ampliación, mantenimiento de infraestructura, contemplado dentro del presupuesto de los GAD (AN 2014a, 86), con lo que los gobiernos descentralizados se imponen en aspectos relativos a la organización del campo, el riego y el desarrollo nacional, no obstante, resta por ver si la capacidad institucional basta por si sola para desenvolver todos

los procesos en territorio, y solventar sus propias necesidades de democracia y participación política.

A continuación, Raúl Patiño Aroca de Alianza País, solicitó se apruebe la Ley. Durante esta continuación tardía del Segundo Debate, Patiño, fue el único asambleísta que retomó la crítica al servicio de agua potable a INTERAGUA. Enfatizando la urgencia de reglamentar su acción con base en la consolidación de la Autoridad Única del Agua⁵⁸ (AN 2014a, 107, 108).

Por su lado, Fernando Bustamante, uno de máximo exponente de descorporativismo en AP, se refiere a la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), creada con la nueva Ley de Agua, en cuya visión se expresa la política centralista del gobierno. Dentro del texto de artículo 227 que sugiere se incorpore para la creación de esta Agencia: “(...) Inciso segundo: `La Agencia de Regulación y Control del Agua ejercerá la regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, de la cantidad y calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua y en todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua` (...)” (AN 2014a, 112, 113).

Sus competencias señaladas en el artículo 228 son las siguientes:

- a) Dictar, establecer y controlar el cumplimiento de las normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de la gestión del agua, de conformidad con las políticas nacionales;
- b) Certificar la disponibilidad de agua a petición de parte en base a la información registrada sobre inventarios, balances hídricos, autorizaciones y permisos otorgados;
- c) Custodiar y administrar la información hídrica de carácter técnico y administrativo;
- d) Recopilar, procesar y administrar la información técnico de carácter administrativo;
- e) Regular y controlar la calidad y cantidad del agua en sus fuentes, zonas de recarga y descarga;
- f) Coordinar con la Autoridad Ambiental las acciones de control correspondientes, a fin de que las descargas y vertidos a cuerpos receptores cumplan con las normas y parámetros emitidos;
- g) Normar y controlar el cumplimiento de los criterios y estándares de calidad de servicios del sector;
- h) Emitir normas técnicas para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura hídrica;
- i) Emitir la norma técnica para la fijación

⁵⁸ De frente a ello Patiño demandó que se entregue agua potable; que la Autoridad Única del Agua exija tarifas razonables; que se establezca una tarifa popular y social del agua para la gente pobre de Guayaquil y que no se cobre el alcantarillado (se cobra el 80% de alcantarillado en las planillas de agua potable); que Autoridad Única del Agua obligue a las empresas que den el servicio de agua a presentar informes mensuales o bimensuales de la calidad del agua, que se sancione el desperdicio de agua y se instalen los hidrantes requeridos para controlar los incendios en la ciudad; que no se corte el servicio de agua durante casi todo el día y que se sancionen estos cortes; que se sancione el uso de tuberías viejas y de asbesto para proveer el servicio así como los medidores; y, que se establezca como lo ha planteado el Observatorio de los Servicios Públicos defensores de los usuarios en todas las empresas públicas, y se establezca en la Ley una Superintendencia de Servicios Públicos para que defienda el derecho de los usuarios (AN 2014a, 110, 111).

de las tarifas para los usos y aprovechamiento productivo del agua por parte de la autoridad única y para la prestación de los servicios vinculados al agua; j) Regular y controlar la aplicación de las normas técnicas para la recuperación del agua en los diferentes usos y aprovechamientos, la prevención de la contaminación de los cuerpos de agua y la recuperación, protección y conservación de las fuentes y zonas de recarga de agua; k) Controlar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las utilidades de usos y aprovechamiento de agua; l) Controlar el cumplimiento de las regulaciones nacionales y sancionar el incumplimiento de acuerdo a los procesos técnicos diseñados para el efecto, e informar a las autoridades competentes sobre las sanciones del incumplimiento de las normativa en el ejercicio de las competencias exclusivas relacionadas con el agua; m) Tramitar, investigar y resolver quejas y controversias que se suscitan entre los miembros del sector, entre estos y los ciudadanos; n) Regular y controlar la gestión técnica de todos aquellos servicios públicos básicos vinculados al agua; o) Coordinar acciones con las demás entidades competentes en materia y sectores relacionados para el ejercicio de estas competencias; p) Emitir en informe técnico previo autorización de descarga dada por la Autoridad Única del Agua` (AN 2014a, 113, 114).

Esta instancia fuertemente concentradora sobre la administración del agua pronto fue aminorando su poder en el territorio (Cachipiendo 2021), con lo que la política descorporativa del gobierno de Correa por el agua no tuvo toda la posibilidad de concreción con la que se pensó.

Así solamente el Sistema Nacional Estratégico del Agua bastaba para la formulación de toda una política pública nacional, ante ello Bustamante solicitó que todos los artículos relativos a institucionalidad pública del riego deben eliminarse: la Secretaría Nacional; la Superintendencia de Recursos Hídricos así como sus autoridades “porque estas competencias ya están en el ARCA”; la Autoridad de Demarcación Hidrográfica porque la Autoridad Única del Agua actúa en el territorio nacional; los Comités Sectoriales (AN 204a, 114, 115).

El otro tema de participación que pudo haber democratizado la Autoridad Única del Agua, pero no hizo, fue la comprensión de que los derechos colectivos se estiman cumplidos por medio de que la Asamblea Nacional plasme en la Ley de Aguas naciente lo establecido en la Consulta Prelegislativa, es decir que esta sea mandatoria y esté expresada en la forma institucional correspondiente.

Bustamante se remitió a la Constitución de 2008 para señalar que casos como el que se debate “no contempla consulta vinculante” (AN 2014a, 115), ya que un derecho colectivo no puede establecerse en los términos de un derecho general, aunque, sin embargo, el asambleísta

Bustamante nunca llegó a establecer qué es un derecho colectivo, negando más bien la existencia de pueblos y nacionalidades en el territorio.

Cuando el derecho, respecto al cual se genera la obligación de consultar no es un derecho de propiedad, no es un derecho exclusivo, no es un derecho privativo no puede ser vinculante la Consulta, porque hay otros titulares de derechos que también están involucrados. Si yo hiciera vinculante la Consulta a quien tiene un derecho pero no excluyente ni exclusivo, estaría conculcando los derechos que sobre ese mismo objeto tienen los que han sido consultados. El agua no es un derecho excluyente ni exclusivo de las comunidades titulares de derechos colectivos. Los derechos colectivos sobre el agua no son todos los derechos que existen en el país sobre el agua, porque el agua, todos ustedes comprenderán, es algo que nos concierne y nos afecta a todos los seres vivos del planeta, ni siquiera a los humanos, por lo tanto todo lo que decidamos sobre el agua es algo que vitalmente concierne, al menos a todos los ciudadanos de este país. Si solo un grupo tuviera derecho a ser consultado de manera vinculante, estaríamos diciendo que todos los demás no tienen nada que decir ni nada que opinar ni nada que decidir sobre el agua, por eso es que no es vinculante, por eso es que tiene que mantenerse de esa manera (AN 2014a, 116).

Mae Montaña, de CREO, apoyó la aprobación de la Ley, mencionó que la Comisión debe volver a presentar el informe en el pleno con las correcciones correspondientes⁵⁹ para que sea aprobado (AN 2014a, 119, 120). Afirmando, que “es una Ley que se refiere a un derecho, el derecho al acceso a un recurso como el agua tiene que ver con la salud, con la vida de las personas, pero también con la supervivencia de las comunidades y de los pueblos” (AN 2014a, 118).

Por su parte, el asambleísta Cassinelli pese a emplear el discurso de los derechos colectivos expresados en el artículo 169 de la OIT y ratificados por el Estado ecuatoriano en 1998 (AN 2014a, 120, 121), demandó excluir a los indígenas de la Autoridad Única del Agua, por lo que propone eliminar el inciso: `El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua sea parte de la Autoridad Única del Agua, con funciones de rectoría en la formulación y aprobación de políticas, constituido de forma paritaria entre representantes del sector público y comunitario. Será designado por el Consejo de Participación Ciudadana` (AN 2014a, 122).

⁵⁹ En el sentido de lo propuesto por el asambleísta ponente, Miguel Carvajal, Montaña afirmó que se debe incorporar “un disenso muy importante que es abrir la posibilidad de la que la ciudadanía, de que los usuarios del agua, de que las comunidades tengan su representación en las instancias de toma de decisiones, ya que la ciudadanía no quiere vivir solamente para aplicar lo que otros deciden. La ciudadanía quiere ser parte de la toma de decisiones y eso es legítimo, es un legítimo mecanismo de real participación” (AN 2014a, 119, 120).

Cassinelli confundió los roles del Estado y gobierno central en la rectoría de la política pública por el agua, ya que si bien la rectoría se establece por medio del Estado y se ejecuta por el Gobierno, para él ambos términos significaban lo mismo, postulando la autoridad centralista no del gobierno, sino del Estado, sobre el agua. Recalca que los deberes primordiales del Estado son: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, señala la Constitución; la educación, la salud, alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes`; así mismo, al ser el agua un recurso estratégico su rectoría la debe tener el Estado” (AN 2014a, 122).

De tal forma, este espacio de deliberación que fuera decisivo para la política nacional se convirtió en un ámbito de discusión civil y no político en la actual hora; o quizá se debe puntualizar que espacios como este, de participación directa de asambleístas nacionales y locales, y representantes sociales, no bastaron para imprimir un sello democrático a la política institucional, en donde no se hizo caso de una Consulta Prelegislativa con un fuerte carácter de participación ciudadana, o simplemente, lo mismo que en cualquier espacio social en donde confluyen relaciones de fuerzas diversas, existieron ganadores y perdedores, como le ocurrió en este caso al Movimiento Indígena en la lid de la discusión política a nivel institucional.

Para Cassinelli, la Autoridad Única del Agua es “una consolidación que devenga en un manejo institucional a cargo del Estado” y según el “Artículo 412. Así mismo, la Autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control`, del recurso estratégico” se expresa en principios que “prohíben expresamente que los regulados tengan rectoría o las decisiones del organismo rector”, lo mismo en el artículo 232: `No podrán ser funcionarias ni funcionarios los miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan` (AN 2014a, 123). En respaldo a su compañero de fórmula Bustamante, Cassinelli solicitó que se elimine la Superintendencia del Agua y que se cree una solvente Agencia de Regulación y Control (AN 2014a, 123). En esta visión la participación indígena queda supeditada a la operación de las juntas de agua y al cuidado ambiental, casi en una relación mecánica que establecen los campesinos con la naturaleza y las fuentes de agua.

Cassinelli mencionó consensos en torno a los siguientes temas: fortalecer la participación de las comunas; mejorar el texto del Proyecto de Ley que permita adoptar medidas efectivas y

concretas, para prevenir y sancionar la contaminación del agua; garantizar la vigencia plena de los derechos colectivos sobre el agua; que exista una Autoridad Única del Agua y la condición de recurso estratégico; la integración y funcionamiento de los Consejos de Cuencas, su organización y la conformación de la asamblea de usuarios de una cuenca (AN 2014a, 121).

Más adelante el asambleísta Cassinelli señaló que esta Ley sigue dando muchas potestades a las juntas de agua: `Disensos. Las facultades de las juntas de agua potable y riego a la gestión comunitaria del agua, no se definen con claridad en la normativa del Proyecto, el ponente tendrá que aclararlo, respecto a la estructura única del agua existen dos posiciones` (AN 2014a, 121, 122). Con ello se puso de manifiesto que la Comisión de Soberanía Alimentaria siguió dando ciertos espacios de acción para los pueblos y nacionalidades, en su definición política y organizativa, con lo que la institucionalidad tiene ciertos principios de regulación propia.

Los pueblos y nacionalidades del mismo modo fueron expulsados de la Autoridad Ambiental Nacional, establecida en el Ministerio del Ambiente, que se impuso sobre la Autoridad del agua. Así, Marcela Aguiñaga, de AP, propuso que la Autoridad Única del Agua debe coordinar con la Autoridad Ambiental, el Ministerio, y con los GAD para controlar la contaminación del agua (AN 2014a, 150).

Aguiñaga comentó que existe traslapes entre competencias de la Autoridad Única del Agua, llámese SENAGUA, con la Autoridad Rectora de la Gestión Ambiental (AN 2014a, 151). Pero su intervención aclaró la prioridad del Ministerio del Ambiente sobre el papel de la Agencia de Regulación y Control del Agua en la contaminación del agua, ya que esta instancia no puede tener injerencia sobre temas de contaminación ambiental (AN 2014a, 151, 153).

Para la asambleísta Aguiñaga la alusión a los derechos de la naturaleza corresponde a una mera declaración en la propuesta de Ley por lo que debe eliminarse (AN 2014a, 152).

Además, puntualizó que cuando se dan concesiones mineras “no quiere decir que el permiso ambiental autoriza que se haga explotación en toda la zona, sino específicamente en aquella que genera menor impacto ambiental” (AN 2014a, 154).

La asambleísta Gina Godoy, de AP, también apoyó la aprobación de la Ley, afirmando que hay que salvaguardar el carácter intransferible de las autorizaciones de estas concesiones del

servicio del agua (AN 2014a, 124). Carlos Velasco de Alianza País, de igual modo se posicionó en favor de un Fondo Nacional del Agua Desconcentrado (AN 2014a, 129).

Por otra parte, existieron posiciones mucho más democráticas en el Primer Debate del Proyecto de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, llevado a cabo desde el 10 de noviembre de 2010, asambleístas como Mauro Andino que hicieron parte de ambos periodos legislativos, primero solicitó que se precisen las funciones del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua; la Agencia de Regulación y Control; los sistemas comunitarios; y los gobiernos autónomos, entre otros actores (AN 2010a, 143, 144), reconociéndoles un rol específico de cada uno de ellos; en el segundo momento consagró funciones precisas solamente a las instancias gubernamentales en el control del agua manifestando que el presidente Correa creó la Secretaría del Agua, “a fin de que ejerza la rectoría de las políticas públicas inherentes al recurso hídrico”, y, posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo número 317 de abril de 2014, se establecieron dos nuevas instituciones: el ARCA y la EPA⁶⁰ (AN 2014a, 134).

Además, desconoció las formulaciones desconcentradas del manejo del agua en las demarcaciones hidrográficas, diciendo que “en cuanto a que la autoridad competente para conocer y sancionar las infracciones administrativas, no es la autoridad de demarcación hidrográfica sino, señora Presidenta, la Agencia de Regulación y Control del Agua” (AN 201a, 135).

A continuación, intervinieron los líderes indígenas: Jorge Herrera presidente de la CONAIE, y el asambleísta Pepe Acacho de Pachakutik. Jorge Herrera, comentó la participación de las organizaciones sociales en la Consulta Prelegislativa llevada a cabo por la Asamblea Nacional, mencionando que el Movimiento Indígena ha venido trabajado “un proceso no solamente de este tiempo” sino uno que viene dándose con anterioridad para exponer sus necesidades y propuestas, y que cuando se hizo la Consulta Prelegislativa “que no tenía carácter vinculante”, ellos habían hecho y cumplido en sus territorios, en sus nacionalidades habían discutido de manera muy amplia y dejado una propuesta en el proceso que hizo la Consulta Prelegislativa (AN 2014a, 96). Por ello, el presidente Herrera exigió que la Ley de

⁶⁰ Según Andino, la Agencia de Regulación y Control del Agua como su nombre lo indica “guarda estricta relación con la regulación y control del agua, cuya finalidad principalmente radica en que las concesiones sean otorgadas, adecuada y proporcionalmente, a la colectividad”; y, la Empresa Pública del Agua, tiene “la finalidad de contratar, administrar y supervisar los proyectos de infraestructura hídrica de competencia del Gobierno Central” (AN 2014a, 134).

Agua tenga un carácter vinculante, “que significa que se plasmen las propuestas, que se plasmen los pedidos de nuestras realidades, de nuestras comunidades” (AN 2014a, 96).

Entre esas necesidades constan que: se desconcentre y desprivatice el agua, que se elaboren los mecanismos correspondientes para que exista una distribución equitativa del agua (AN 2014a, 96, 97); el respeto y reconocimiento del procedimiento histórico del manejo del sistema comunitario (AN 2014a, 97); la creación de un Fondo de Agua para la conservación de los páramos y el agua a futuro (AN 2014a, 97); así como la conformación de una instancia de decisión política con el Consejo Plurinacional del Agua (AN 2014a, 97).

Por su parte el asambleísta de PK, Pepe Acacho, se refirió a la situación minera del país, expresando que en 2011 la Contraloría General del Estado hizo una auditoría al Ministerio de Medio Ambiente, de Recursos no Renovables y a otras instituciones de proyectos mineros en la Cordillera del Cóndor, los proyectos Mirador y Panantza, en las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago (AN 2014a, 130, 131), la auditoría expone que:

el 23 de marzo de 2005, el Ministerio de Medio Ambiente declaró área de bosques y vegetación protectores al sitio de la Cordillera del Cóndor, con una extensión de más de 17 mil hectáreas. En esta área de influencia de las concesiones, a nombre de Explorer Cobre S.A. en ese entonces, estaba ubicado en la nacionalidad shuar, lo cual determina que es un escenario de diversidad cultural, vinculación mítica que tiene con algunos elementos de la naturaleza. Por lo tanto, dice las fuentes y nacientes de agua son indispensables para el desarrollo de la vida de estos pueblos. En este mapa se detectan 420 fuentes y nacimientos de agua, que se encuentran en concesiones de Explorer Cobre S.A. Pero, quienes están ahí y qué intereses ha habido en la entrega de la concesión minera y en la entrega de las concesiones de fuentes de agua. Solamente dice que ahí existen recursos privados involucrados, por un total de 418 millones de dólares como inversión para el proyecto Mirador, en la provincia de Zamora, y por más de 1300 millones de dólares para el proyecto Panantza-San Carlos (Acacho 2014, 132).

En esta auditoría, se recomendó la suspensión de actividades en las concesiones Mirador 3 y 4; Acacho afirma que las concesiones entregadas por el Ministerio del Ambiente, por medio de la SENAGUA y la ARCOM, deben revertirse porque se han entregado de manera inconsulta, el estudio muestra que existen asentamientos de pequeños mineros que están contaminando las fuentes del río Kenkuim que va hacia el río Nangaritza y aguas que están contaminadas en la quebrada de Tingvi en la provincia de Zamora (AN 2014a, 131).

Para Acacho el avance de la propuesta social que se expresa en el Proyecto de Ley proviene de la movilización efectuada por el Movimiento Indígena de 2009 que luego dio lugar a la reunión con el presidente Correa el 5 de octubre en Carondelet para debatir y manifestar que “las leyes que estaban encaminándose perjudicaban al pueblo ecuatoriano. Por eso sale el dictamen de la Corte Constitucional en 2010, por pedido y planteamiento del Movimiento Indígena, aglutinado en la CONAIE y en la ECUARUNARI” (AN 2014a, 132).

El asambleísta Acacho exigió la participación efectiva y activa de los pueblos nacionalidades dentro de la Autoridad Única del Agua para que sus decisiones sean consideradas en la entrega de concesiones, licencias y autorizaciones del agua y demás recursos naturales; volvió a retomar la creación de un Fondo del Agua con recursos procedentes de los grandes negocios en torno al agua como hidroeléctricas; y denunció las limitaciones institucionales al manejo comunitario del agua en el país, con la creación mediante Decreto Ejecutivo 310 emitido en abril del 2014 de la EPA y la ARCA que deben ser derogadas, solamente tomando en cuenta estas demandas el Movimiento Indígena apoyará este Proyecto de Ley (AN 2014a,132, 133).

4.3. Prevalencia de las juntas de agua en el imaginario social

La asambleísta indígena Esthela Acero Lanchimba, será el apoyo indígena al gobierno en este nuevo Proyecto de Ley articulado desde 2013. Autoidentificándose como parte de un sistema comunitario de riego sostuvo el papel de las juntas de agua en la soberanía alimentaria; su importancia en la realidad cotidiana del desarrollo del país; su rol histórico en los territorios de frente a las deficiencias del Estado, evidenciando que existen cinco mil juntas de agua de riego y seis mil ochocientas juntas de agua de consumo a nivel nacional que trabajan bajo la modalidad de autogestión para infraestructura, administración y operación (AN 2014a, 89, 90).

Para ella, la gestión pública-comunitaria del agua continúa siendo una deuda que el Estado tiene que cumplir, con el apoyo a la gestión comunitaria del agua y no como una dádiva que hacen los GAD, afirma además que en este Proyecto de Ley además han confluído los `representantes de las bases` y los `representantes de las comunidades` (AN 2014a, 90, 91).

De lo dicho se expresa algunas cuestiones: 1) se continúa marcando la autonomía organizativa de las juntas de agua como un aspecto ineludible de la convivencia pacífica en el Estado; 2) la gestión comunitaria del agua es un elemento de la demanda indígena que aunque no está lo suficientemente elaborado en la literatura correspondiente, abarca las luchas por reconocimiento de forma tan efectiva, como la justicia indígena, que logra incorporarse en la

política pública de modo plausible a través de los derechos colectivos: el Estado promoverá la conservación de conocimiento y difusión de los saberes y prácticas ancestrales de gestión del agua; el reconocimiento de las formas colectivas y tradicionales de gestión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (AN 2014a, 91); así como la autonomía de las juntas de agua para la aplicación de las normas consuetudinarias tanto en el acceso, uso y distribución del agua cuanto en la resolución de conflictos a nivel comunitario (AN 2014a, 91, 92); 3) para ciertos sectores campesinos y sectores rurales, que apoyaban esta propuesta de gobierno, la aprobación de la nueva Ley de Aguas implementada por el bloque de gobierno, implicaba la concreción de su participación en las decisiones políticas del Estado, el acortamiento de la brecha de desigualdad social y la ampliación de los derechos colectivos basados en una normativa internacional.

La asambleísta Acero recomendó al presidente de la Comisión que se cree el artículo de los Deberes y Atribuciones de las Juntas de Agua, y finalizó diciendo que esta Ley se ha esperado por más de una década por sectores diversos y de procedencia comunitaria en el marco de atender las necesidades del territorio (AN 2014a, 92, 93).

María Gabriela Díaz del Partido AVANZA, expresó una serie de observaciones técnico-jurídicas, con las que pretende poner en concordancia el tipo de gestión pública y comunitaria del agua reconocida constitucionalmente con el tipo de personaría jurídica de las juntas de agua: personas con derecho privado y no público (AN 2014a, 94), en donde el derecho privado coincide con el carácter que detentan las juntas de agua cimentados en una organización particular de lo público, Díaz también destacó que la gestión comunitaria afianzada en lo público incorpora formas alternativas de solución de conflictos entre usuarios y consumidores de agua, a través de la mediación y el arbitraje (AN 2014a,94).

La asambleísta Liliana Guzmán de Alianza País, manifestó su apoyo a la Ley de Aguas por defender los intereses de la población por sobre los usos productivos del agua, incluida la minería, siguiendo un orden de prelación marcado en la Ley. De frente al reclamo de que el Proyecto de Ley debe prohibir toda actividad minera dentro de concesiones y fuentes de agua, Guzmán refiere que la Ley de Minería y la Constitución en su artículo 411 así lo hacen, lo que se retoma en el mencionado Proyecto en su artículo 17 (AN 2014a, 99).

En lo que respecta a la entrega de autorizaciones dentro de concesiones otorgadas con anterioridad, la Ley precedente manifestaba que la existencia de una concesión minera o hidrocarburífera implicaba el derecho de uso y aprovechamiento del agua (AN 2014a, 100), lo

que actualmente está prohibido en el Proyecto de Ley, con el siguiente articulado: Sección quinta: `Aprovechamiento del agua en minería`, artículos 107, y 108 que señala `Aprovechamiento en fuentes de agua. No se otorgará autorización de aprovechamiento productivo de agua para explotación minera a realizarse dentro de las áreas` (AN 2014a, 200).

Guzmán expresó que la Ley de Agua defiende los sistemas comunitarios de riego y agua potable, ya que este es el espíritu no únicamente de las organizaciones sociales sino de todos los ecuatorianos que se respete los sistemas comunitarios de riego y agua potable (AN 2014a,101).

El asambleísta por Tungurahua, Fernando Torres, se remitió al segmento de autonomía que deben detentar las organizaciones de agua para resolver sus conflictos.

He conversado con los máximos dirigentes de las juntas de riego y me han dicho, con tantos problemas cómo va esta autoridad administrativa a resolver inconvenientes que ahora son resueltos por las propias juntas, si ya no se pueden resolver al interior de las juntas intervienen los jueces, pero ahora se desconoce el poder interno de los regantes para resolver esos problemas. Un pedido, entonces, que en este punto igualmente se respeten aquellas prácticas que han funcionado y han permitido que la paz conseguida con mucho esfuerzo en materia de riego, perdure (AN 2014a, 107).

4.4. El Estado Económico vinculado a la gestión comunitaria del agua

En lo que sigue, se intentará dilucidar la otra perspectiva progresista nacional de izquierda de defensa del agua en este debate, de los asambleístas de Alianza País. Parte de este esfuerzo desde nociones territoriales lo hizo Fausto Cayambe, asambleísta por Pichincha, quien manifestó que el Proyecto de Ley tiene que señalar con mucho más énfasis, “lo que establece el inciso tercero del artículo 318 [de la Constitución de 2008], que claramente está definiendo que la gestión pública y comunitaria tiene que tener el Sistema de Agua en nuestro país, tanto de agua potable como de riego”, afirmando también que es importante que los nuevos articulados estén amparados al rol que tiene la Autoridad Única del Agua y a la administración comunitaria, por ello llama a definir la participación de las juntas de agua potable y de regantes (AN 2014a, 140).

Cayambe, en este caso planteó un Sistema Nacional del Agua completamente opuesto del anterior, articulado desde instancias desconcentradas de poder y organizaciones comunitarias. Retomando que en 2011 el Consejo Nacional de Competencias transfirió la competencia de riego y drenaje a los gobiernos provinciales, en donde no sólo se transfirió la competencia de riego sino también recursos, “y ahí es importante que podamos recoger esta resolución donde

claramente se da roles, se da funciones a los sistemas de riego público transferidos a las juntas y asociaciones de regantes, como también a los sistemas públicos comunitarios” (AN 2014a, 141).

El asambleísta estableció con mucha claridad las funciones y derechos que se deben atribuir y reconocer a los sistemas de riego públicos y comunitarios por dentro de este Sistema:

Creo que es importante, dada la función de recaudar la tarifa volumétrica, que sean responsables de levantar y actualizar los padrones de usuarios, el catastro de los predios donde se presta el servicio sea de agua potable o de regantes; además, el reparto interno de los derechos de agua otorgados, creo que es importante aquí el manejo de la infraestructura de riego, la cogestión en el aforo, en la regulación de los caudales, la distribución adecuada de los caudales a los usuarios, el mantenimiento preventivo y apoyo al mantenimiento correctivo, la cogestión en la rehabilitación y mantenimiento de los sistemas, la cogestión en la construcción y operación y mantenimiento de obras de riego, de agua potable y de drenaje, como también la organización de los regantes.

Además, también es importante enfatizar, la participación activa, decisiva de las juntas de regantes como también de las juntas de agua potable, en la planificación tanto de los planes de desarrollo, de los planes de riego, de los planes de infraestructura de agua potable. Además, creo que es importante señalar, miren, creo que los consensos como resultado de esta Consulta Prelegislativa, desarrollada en 22 provincias, con cerca de 1600 organizaciones, se han planteado consensos fundamentales que es importante que se conviertan ya en articulado en la redacción (AN 2014a, 140, 141).

La demanda social ha incorporado por una parte el componente social: el cuidado y la protección de las fuentes del agua que alcanzan importantes dimensiones y los usuarios que se encargan de brindar un servicio de calidad (AN 2014a, 142), así mismo tiene en cuenta un componente económico que se desprende de pensar la comunidad en las actuales épocas, e implica reconocerlo en su carácter gremial y en la capacidad de los sujetos sociales para solventar la reproducción de su vida a partir del desarrollo de estrategias ligadas a las actividades productivas.

Afirmaciones como la de los usuarios como “verdaderos representantes de la comunidad” en capacidad de entregar el derecho preferente para el otorgamiento de la autorización y aprovechamiento del agua para envasar (AN 2014a, 143), son expresiones que permiten conectar la apropiación del recurso hídrico en un sentido de empoderamiento que supone determinar este ámbito de reproducción social a partir de los destinos que se le den al agua y

de las formas de organización que se desprenden del modo colectivo, del pensar en comunidad y a largo plazo en Estado.

Es decir, como planteamientos poderosos que ponen en primer lugar la autonomía relativa del Estado, como el 'Estado Social' se puede nutrir o complementar con nociones como el 'Estado Económico' que habla de la inclusión de los gremios en la perspectiva de un Estado populista que reparte la riqueza de modo más justo y eficiente, a partir del control y la redistribución del poder político de Estado en sus diversos niveles de gobierno.

El hecho de que la demanda de gestión comunitaria indígena de un grupo social que puede considerarse gremial por su fuerte componente de organización, postule recurrentemente y como su principal conquista social -instalada de lleno en el imaginario nacional-, la constitución de un fondo económico del agua que garantiza: la existencia de los sistemas comunitarios de agua, el cuidado de los páramos y las fuentes de agua, la dotación de servicios de agua de calidad para el abastecimiento de toda la población, entre otros motivos, evidencia que una concepción económica señal de un sustrato material acompaña los procesos políticos de emancipación y organización, los soporta y aliviana.

Cayambe extendió un saludo e hizo eco de las propuestas de los sistemas de agua de CODEMIA, UNOPAC, COINCA, Turujta, UCICAC, UCCOPEM, del pueblo de Cayambe, UNOP, COINCA de Ñurujta, Ubasig, entre otras, señalando que la nueva Ley les permite avanzar en la democratización de su Sistema Nacional de Agua (AN 2014a, 143).

Henry Cucalón, del Partido Madera de Guerrero, expresó del mismo modo la complementariedad que debe existir entre el Gobierno Central y la Autoridad Única del Agua y los GAD, en autorizaciones de uso de agua, siendo facultades las de estos últimos observar, contratar, controlar y sancionar sujetándose a lo que dicen la Ley de Agua y la Constitución (AN 2014a, 146).

Para Cucalón esta nueva organización de la institucionalidad debe expresarse correctamente en la Ley naciente, por ello deben solventarse algunas contradicciones entre principios constitucionales que favorecen tanto a los GAD como a la Autoridad Única del Agua (AN 2014a, 147, 148).

El asambleísta Óscar Ledesma de Pastaza, se plegó a este grupo de ciudadanos que encontró en la realidad territorial formas más realistas de gestión y manejo de los recursos hídricos, Ledesma propuso fortalecer el Fondo de Agua, materializado en políticas de conservación, protección y cuidado del agua por parte del Estado, así como la creación de un Instituto

Nacional de Agua (AN 2014a, 155, 156). Además, con el fin de promover la reducción de la frontera agrícola, se pueden pensar alternativas, “como aquella de cuidar que haya el suficiente drenaje y la suficiente evacuación de estos excesos de agua y que, lógicamente la producción no exija cada vez más extensión de la frontera agrícola” (AN 2014a, 156).

Ledesma afirmó que esta Ley no da cabida a la privatización como plantea la oposición, además estableció que se está desmontando la Ley para privatizar los recursos naturales implementada en el neoliberalismo. Del mismo modo, esta Ley debe tener consideraciones especiales en favor de los pequeños productores, campesinos, indígenas, y los derechos colectivos de las comunidades indígenas particularmente amazónicas (AN 2014a, 157).

La asambleísta Rossana Alvarado fue el puntal del bloque de poder de izquierda que se constituyó en el periodo 2010-2014 en la Asamblea Nacional con cierta legitimidad política, conformado por el bloque progresista de los asambleístas de AP, quienes eran los llamados a aprobar esta ley.

Con un inicio categórico en la tónica del debate propone actualizar la Transitoria 27 de la Constitución de 2008⁶¹ para fijar plazos en lo referente a riego y drenaje.

La modificación o la supresión de varios artículos, como por ejemplo los que se relacionan con la conducción conjunta del agua para riego, los principios generales de la gestión de riego, las responsabilidades públicas para incrementar el riego que garantice, como dice la Constitución, la soberanía alimentaria, me refiero a los artículos 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, que también se refiere a las disposiciones relativas a los sistemas públicos de riego, a las mancomunidades, a la gestión participativa del riego y también a las Transitorias Cuarta, Octava, Décima y Décima Cuarta, son temas importantes que nuevamente deben ser analizados, dado que el momento en que estamos por aprobar la Ley de Recursos Hídricos es otro y los plazos se encuentran vencidos (AN 2014a, 161).

En este primer momento de articulación del programa político de Alianza País para 2014, se retomaron temas como la descentralización; la democratización de los recursos hídricos en función de lograr el acceso al agua para toda la ciudadanía por medio de las gestiones pública o comunitaria del agua, y dar cumplimiento al derecho humano al agua. Los asambleístas de

⁶¹ La Transitoria 27 presente en la Constitución de 2008, señala: El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios (Constitución de la República del Ecuador 2008, 205).

Alianza País que conformaron este grupo fueron Rosana Alvarado, Paola Pabón, Mary Verduga, Alexandra Ocles, Gastón Gagliardo.

El bloque de poder se sintonizó con la propuesta descorporativa más progresista que existió referente a la ampliación de derechos ciudadanos. Este primer grupo de assembleístas de Alianza País se encargó de contextualizar las situaciones de desigualdad generadas por la injusta redistribución del agua, como un medio de producción (Herrera, Sánchez y Hopfgartner 2014).

Aunque no se han indagado en fuentes oficiales la posición del presidente Correa respecto del descorporativismo, parece ser que más en sintonía con ésta se conformó el segundo grupo de assembleístas de Alianza País (Bustamante, Cassinelli, Muñoz) que con cierto desdén hacia el Movimiento Indígena y los sistemas comunitarios de riego, conculcaron la perspectiva plurinacional de organización del poder político en el Estado.

Mientras un tercer grupo del mismo Partido sostuvo la tendencia encaminada a fortalecer un sistema público de agua expresado en el Sistema Nacional Estratégico del Agua (Acero, Proaño, Carvajal, Cayambe) y de la misma forma en la Agencia de Regulación y Control de Agua (Andino, Bustamante).

Los primer y tercer grupos harían eco de una propuesta descorporativa encaminada al bienestar general, no así la segunda agrupación que emula una forma de corporativismo similar a la que tanto criticaban (Ospina 2013).

¿Qué tanto pudo aglutinar la propuesta descorporativa más plural a los otros sectores sociales que se pronunciaban en contra del acaparamiento del recurso hídrico? ¿hubo condiciones para establecer una alianza programática como en el Primer e inicio del Segundo Debate de Ley en 2010? ¿y cuánto avanzó Alianza País en generar las condiciones políticas idóneas para establecer esta alianza? son algunas de las inquietudes que hacen parte del momento político actual para la aprobación de la Ley de Aguas nacional.

Lo público en este caso posee escaso contacto con lo comunitario, que no sólo no está pensado en torno a fortalecer procesos sobre lo común (Gutiérrez y Salazar 2019) (Caffentzis y Federici 2019), sino que se distancia de organizaciones y representaciones políticas estatuidas, para hacer parte de la conformación de lo social anclado en demandas de clases medias y de cierta izquierda organizada desconectada del Movimiento Indígena. Es que además durante la continuación del Segundo Debate se perdieron de vista temas como la democratización institucional o la refundación estatal en la articulación de la Ley de Aguas

que estuvieron presentes con mucha fuerza e interés en el anterior momento. A la hora la política descorporativa del gobierno nacional se impuso, instrumentalizando por completo las cuestiones étnicas.

Por su lado, el Movimiento Indígena no basó su accionar político en una instrumentalización étnica, pugó por la ciudadanía y la plurinacionalidad – o nacionalidad indígena- germen político del nuevo Estado, que reconoce a la par que su derecho a la participación política en el Estado, el derecho colectivo de la democracia directa ejercida en espacios asamblearios con sus bases sociales, formas de organización consuetudinarias, entre otras prácticas que deben ser expresadas y trasladadas íntegramente a la esfera pública estatal.

La asambleísta Alvarado continuó defendiendo al gobierno de Correa quien habría revertido la concesión de Quimsacocha dada durante el mandato de Lucio Gutiérrez (AN 2014a, 163), así mismo otros asambleístas de Alianza País de diversas localidades se pusieron a favor de la autonomía de las juntas de agua y la descentralización, que implicaba concretamente el respeto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados hacia las organizaciones territoriales del agua

Miguel Moreta, de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y de CREO-ID comunicó que los municipios han sido incapaces de atender, a través de las empresas públicas de agua potable y alcantarillado, a más del 70% las necesidades de los cantones, vacío cubierto por las juntas administradoras de agua potable llegando a cubrir los requerimientos de tres millones de ecuatorianos (AN 2014a, 164, 165).

Moreta propuso más concreción en el artículo 58 del Proyecto de Ley, replantándolo del siguiente modo, letra b): `Apoyar actividades económicas de comunas, comunidades y productores que habitan áreas de protección hídricas basadas en sistemas intensivos o semi intensivos de producción en las que se implementarán franjas de protección hídrica. Para el efecto, el Estado establecerá líneas de créditos con tasas de interés preferenciales, así como asesoría técnica pertinente` (AN 2014a, 166, 167).

Además, el asambleísta Moreta pidió que se norme la distribución del agua frente a algunos eventos, `en caso de partición de predios se establecerá las servidumbres necesarias para el uso del agua, con intervención de la Autoridad Única del Agua` (AN 2014a, 167); que se establezca sistemas de auditoría a la gestión administrativa y financiera de los proveedores de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con su respectiva unidad técnica (AN 2014a, 167, 168); y aunque expresa su apoyo a la Autoridad Única del Agua tal y como estaba

conformándose en esta lid política, afirma que no debe ser la materialización excesiva de la concentración y el centralismo (AN 2014a, 168).

La asambleísta Paola Pabón afirmó que no existe privatización del agua por ser este un derecho humano, ni se ha dispuesto ningún mecanismo de privatización (AN 2014a, 169). Y se refirió a la existencia de 74300 concesiones que entregan más 2200 metros cúbicos de agua por apropiación ilegal del líquido vital. La inequitativa distribución de agua en el agro prevalece, los grandes consumidores (1% de las unidades productivas) concentran el 77% del caudal, mientras que la población campesina, sobre todo indígena (86% de los usuarios) posee el 22% de la superficie regada y accede al 13% del caudal (AN 2014a, 170). Añadiendo que no se puede comprender un cambio de la matriz productiva si no se logra la revolución agraria que entrará en vigencia con la aprobación de las Leyes de Agua y Tierras (AN 2014a, 173).

Pabón centró su intervención en tres temas: la planificación; las competencias de los GAD y la gestión comunitaria (AN 2014a, 170). Las planificaciones de las gestiones pública y comunitaria deben reflejarse en los distintos instrumentos de planificación: en los planes de ordenamiento territorial elaborados por los GAD en coordinación con el Plan Nacional Hídrico en asociación a la facultad privativa del Gobierno Nacional en el manejo estratégico de los recursos naturales (AN 2014a, 171). Esta es otra de las posiciones que están fuertemente disminuida respecto del debate anterior.

Mary Verduga de Santo Domingo de los Tsáchilas y de AP, insistió en el papel de las juntas de agua en el desarrollo nacional y en que se efectúen procesos profundos de descentralización, manifestando que el COOTAD reconoce a las comunidades y a las juntas parroquiales en la provisión del servicio de agua potable y no solamente a los municipios, éstas además cuentan con una tarifa aceptable para gente de bajos recursos (AN 2014a, 174).

En este debate se percibe que la demanda de gestión comunitaria del agua ha alcanzado líneas mucho más generales y se ha instalado de lleno en la institucionalidad pública, no corresponde a la gestión local y reducida de determinados grupos sociales para cuidar las fuentes de agua y el páramo, o se sustenta solamente en formas colectivas de organización, sino que hace parte del pliego de demandas políticas que trazan diversos actores plurales, mestizos e indígenas, para soportar verdaderos marcos explicativos del Estado Plurinacional y del Estado de derechos, que implica satisfacer las necesidades económicas, sociales, culturales, de las diversas poblaciones que conforman el Estado de acuerdo a sus propias formas de reglamentar su convivencia y organizaciones social y política. Lectura que procede

de una legislación internacional que avala la existencia de pueblos y nacionalidades diversos en los Estados nacionales.

Del mismo modo, la asambleísta Verduga propuso que las gestiones comunitaria y público-comunitaria del agua y el reconocimiento de las juntas de agua en la Ley, mismas que deben ser incorporadas en la institucionalidad estatal y fortalecidas con el apoyo técnico y económico del Estado, a través de alianzas públicas comunitarias con los GAD, especialmente con los municipios, pero al mismo tiempo respetando la autonomía de las juntas de agua en la convicción de que han sido y son parte de la solución (AN 2010a, 175); por su lado los Gobiernos Autónomos deben decidir responsablemente cómo trabajar con las juntas de agua, cómo hacer su trabajo para mejorar la gestión y lograr el Buen Vivir (AN 2010a, 176).

El Estado entonces aparece para organizar y visibilizar la existencia de la gestión pública y comunitaria, con administración común y especial, a través de sistemas comunitarios de organización y gestión del agua; y las formas colectivas y tradicionales, indígenas, afroecuatorianas, montubias, campesinas (AN 2010a, 175, 176).

Gastón Gagliardo del Guayas y AP, mencionó que el Derecho al Agua implica asegurar una cantidad vital de agua de calidad para las necesidades básicas, con una tarifa mínima universal y sostenible que garantice el acceso al servicio de agua potable y tarifas diferenciadas focalizadas a los más pobres del país (AN 2014a, 193). Así mismo, Gagliardo enfatizó la idea de que el asunto fundamental no es que la Consulta Prelegislativa sea o no vinculante, sino que los consensos y disensos sean incorporados en el tratamiento que la Asamblea Nacional hace de la Ley de Aguas.

Mientras que Alexandra Ocles se centró en la defensa de las mujeres en la inequitativa distribución del agua en los territorios; el respaldo a los sistemas comunitarios de agua y los derechos colectivos; y solicitó se reglamente la contaminación causada por la minería ilegal que afecta a comunidades afroecuatorianas primordialmente (AN 2014a, 181). La asambleísta María José Cevallos de Cotopaxi se ocupó de la defensa de las comunidades que han construido la infraestructura para abastecerse de riego.

Y, el asambleísta Pablo de la Torre, de Esmeraldas y de AP, planteó reglamentar de otro modo el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los territorios ancestrales en el Proyecto de Ley, pues la gran mayoría de ríos, esteros, quebradas se encuentran en territorios colectivos y comunas; ante ello, se deberían realizar Consultas Previas a las comunas que

detentan los títulos colectivos de propiedad ancestral, mismas que no se han efectuado (AN 2014a, 189, 190).

Del mismo modo, de la Torre pidió se controle la contaminación de los ríos provocados por la minería ilegal a cielo abierto y que se revalorice el imaginario colectivo de los ríos para la población afroecuatoriana (fuentes de alimento, aseo, etc.) (AN 2010a, 190). El asambleísta De la Torre se ubicó en favor de una forma de participación política en la Autoridad Única del Agua,⁶² pero esta participación no implica definiciones de democracia y ejercicio del poder de la rectoría del agua en el Estado y sus niveles de gobierno (AN 2010a, 190, 191).

4.5. Democratización de los recursos hídricos y aprobación de la Ley de Aguas 2014

La presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, continúa la sesión número 40, el 24 de junio de 2014, con 126 asambleístas presentes que conformaron el quorum de la sesión y comunica que el texto de Ley corregido será presentado por asambleísta Miguel Carvajal.

Carvajal señaló que se entregó a la presidencia de la Asamblea Nacional el texto final sobre la Ley de Recursos Hídricos, con las correspondientes correcciones con base en leyes aprobadas, precisión de artículos, mejoramiento de la estructura y que se ratificó los textos que por consenso fueron planteados en la Consulta Prelegislativa, que contó con la participación de cientos de organizaciones, dirigentes, organizaciones de base y de segundo grado, de pueblos indígenas, montubios y afro descendientes (AN 2014b, 3).

El asambleísta Carvajal expuso que es un texto ajustado al marco constitucional en el que se destacan algunos elementos: 1) el agua como un recurso estratégico del Estado, de uso público inalienable e imprescriptible; 2) la prevalencia del Derecho Humano al Agua, que no puede ser conculcado por ninguna razón política, étnica, religiosa, ni otra forma de discriminación social; 3) reconoció e hizo un llamado al fortalecimiento de las gestiones pública y comunitaria del agua; 4) declaró la protección y manejo integral de las fuentes de agua que han pasado a denominarse Patrimonio Hídrico Público: fuentes de agua; aguas superficiales; aguas del subsuelo, en aras de garantizar la soberanía alimentaria, el agua de consumo humano y otras formas de aprovechamiento; 5) la participación social normada constitucionalmente mediante la formulación de políticas públicas, veedurías a niveles

⁶² La participación social debería estar canalizada a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, para aportar en la construcción de la política pública de los Ministerios Coordinadores y Ejecutores, según lo dispone la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 52 (AN 2010a, 190, 191).

nacional y subnacional, en las cuencas y microcuencas, y concretada a través de la institucionalidad comprometida con la conservación del agua (AN 2014b, 4).

La nueva estructura del agua se encuentra normada por el gobierno en representación del Estado, con lo que efectivamente se concreta la noción de un Estado nacional excluyente. Mientras que la demanda indígena de representación política totalmente desplazada buscaba establecerse en el marco de la Ley a través de la Sentencia de la Corte Constitucional.

Según el ponente de Ley, Miguel Carvajal, la Ley respondió a la necesidad del país de “contar con un instrumento legal, nuevo, moderno, eficaz, responsable social y ambientalmente, que está acorde a las nuevas condiciones del país” (AN 2014b, 4, 5), además esta Ley de Aguas contenía varias medidas afirmativas para garantizar derechos colectivos e individuales (AN 2014b, 5).

La Propuesta de Ley también reconoció el papel que han desempeñado los sistemas comunitarios de riego “antes de que exista el Estado” para el abastecimiento de agua potable y de riego. Y que el Estado debe fortalecerlos en todos los niveles de gobierno: central, municipal y provincial y parroquial, promoviendo las alianzas público-comunitarias para resolver los problemas de calidad del agua de consumo humano y distribución eficiente del riego. Carvajal fue enfático en que las juntas de agua regidas por mecanismos comunitarios deben conservar su autonomía de gestión del agua (AN 2014b, 5, 6).

La Ley Nacional si incorporó al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua pero solo en un lugar secundario, detrás de la Secretaria Nacional del Agua y de la Agencia de Regulación y Control del Agua. Y pese a que una estructura democrática institucional no llegó a efectuarse, la participación política de los sectores sociales no se construyó a los términos propuestos por el gobierno. Los sujetos sociales tampoco hicieron parte de la elección de autoridades indígenas para la conformación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social planteada por el asambleísta Umaginga (AN 2014a).

El Proyecto de Ley de la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo de Sector Agropecuario y Pesquero no pudo integrar las demandas políticas indígenas ni profundizar en los aspectos de descentralización encaminados a la distribución del poder administrativo y de gestión del agua en los distintos niveles de gobierno, que quedó expresado en las demarcaciones hidrográficas establecidas en el modelo de organización territorial por regiones del país, que sólo llegó a aplicarse de forma en el caso de agua.

Existieron posiciones contradictorias respecto de la gestión del agua por cuencas hidrográficas, criterio que se impuso por sobre una definición de gestión del agua más local. El Proyecto de Ley de 2009 consideró la gestión del agua por cuencas hidrográficas como el presupuesto más avanzado (Paco Moncayo, Pedro De la Cruz, Guillermina Cruz) (AN 2009). Así mismo, este Proyecto retomó el uso de prelación establecido en la Constitución de 2008: primero, agua para consumo humano; segundo, agua de riego para garantizar la soberanía alimentaria, lo que incluye abrevadero de animales; tercero, garantizar el caudal ecológico para la vida de los ecosistemas; y finalmente, los distintos usos y aprovechamientos productivos del agua (AN 2014b, 5). Se conservó la tendencia discursiva de reconocer a las juntas de agua y al Movimiento Indígena como instancias dirimientes de la política pública del agua, en donde el Estado solamente hace parte pero no es su ente dirimente, sin avanzar más que eso.

Con ello, los sistemas comunitarios de agua exceden las lógicas formales de representación plebiscitaria o de registro de la SENAGUA, cuyas organizaciones comunitarias continuaron haciendo un llamado al presidente Correa para articular leyes e instituciones democráticas y no solo nacionales.

Los asambleístas de Alianza País no pudieron conformar un bloque de poder progresista en el largo plazo y la tendencia de Alianza País que terminó imponiéndose fue el modelo descorporativo que promulgaba que los indígenas y las juntas de agua constituyen un grupo reducido en el país, que obstaculiza el desarrollo del Estado nacional, impulsando la fragmentación estatal. Sin embargo, como observamos no existe contradicción entre el Estado Unitario y el Estado Plurinacional, pues ambas formulaciones implican sentidos de inclusión que lo fortalecen.

En este sentido más bien se percibe que la ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua siguió la misma tradición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), caracterizado por la falta de reconocimiento de los pueblos y nacionalidades en la estructuración territorial del Estado (M. Cisneros 2022).

Para Carvajal, la participación de las organizaciones de usuarios a “nivel territorial” se efectúa con la creación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua: un Consejo Sectorial como lo define la Ley de Participación Ciudadana y los Consejos de Cuenca que conforman el Consejo Nacional Intercultural y Plurinacional del Agua (AN 2014b, 6, 7). La nueva institucionalidad provista por la Ley se presentó muy avanzada en la protección de las fuentes

de agua pero no garantizó el contingente humano en los territorios para llevar a cabo esta tarea.

Esta Ley garantiza la conservación de los ecosistemas relacionados con el agua, así como las fuentes y áreas de recarga hídrica; propone la creación de zonas y áreas de protección hídrica y las áreas de protección hídrica deberán ser parte del Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Fortalece y mejora las medidas de prevención y sanción de la contaminación de las fuentes de agua, de las zonas de recarga, de los ríos, de los esteros y del agua subterránea, es decir, esta Ley fortalece la normativa para prevenir y controlar la contaminación en el Sistema Hídrico Público, en el patrimonio hídrico público (AN 2014b, 7).

El asambleísta ponente del proyecto Carvajal, también presentó algunas medidas afirmativas con respecto a las juntas de agua, como que no exista pago por los derechos de agua para titulares de derechos colectivos, aduciendo al derecho que tienen los pueblos y nacionalidades de usar el agua y los páramos que ellos mismos están cuidando, y que los sistemas comunitarios se consideren organizaciones sin fines de lucro, lo que resuelve algunas inconsistencias que surgen entre los sistemas comunitarios y el Servicio de Rentas Internas (AN 2014b, 8).

En síntesis, Carvajal propuso “que el Sistema Estratégico de manejo del agua sea definido por varios niveles, la Autoridad Única del Agua, el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua con las funciones sectoriales de planificación, los Consejo de Cuenca, etcétera”, enfatizando que el agua es un recurso que debe estar en manos del Estado (AN 2014b, 9), promoviendo que el gobierno sea el árbitro de la discusión y el único participante.

Así mismo, la perspectiva descorporativa del gobierno ubica en el mismo grupo a indígenas y empresarios privados, bajo la premisa de que ambos grupos representan intereses particulares que tienen que ser extirpados del creciente interés nacional y de la vida política del Estado.

Ángel Rivero de la provincia de Guayas, de AP, estuvo a favor de la Ley e hizo precisiones a los artículos del Proyecto de Ley; William Garzón de AP también apoyó la aprobación de la Ley, con el Derecho Humano al Agua y en contra del acaparamiento, expresando que “esta Ley, en forma categórica, rechaza los procesos de privatización del agua y dispone la redistribución del recurso en forma equitativa para que prime el derecho de todos sobre la pretensión de unos pocos, como aspecto fundamental de la democratización de derecho y acceso al agua como factor de la producción” (AN 2014b, 15).

Así también hay que anotar que a los planteamientos más progresistas del bloque de Alianza País de: 1) descentralización y alta desconcentración del sector riego (Bastidas 2017, 96) en el Primer Debate del Proyecto de Ley en 2009; y 2) democratización en el acceso a los recursos hídricos, entendido como el interés de ciertos asambleístas del partido de gobierno de repartir el agua entre toda la ciudadanía y la generación de ciertos mecanismos para establecer el Derecho Humano al Agua, se sumaron: 3) la alianza entre las entidades de las Autoridades del Agua y Ambiente: la Autoridad Única del Agua y la Autoridad Ambiental Nacional, en donde se daba preponderancia a las políticas gubernamentales sobre las sociales; y 4) la defensa del medioambiental, con la preservación de los `caudales ecológicos`, cuya destrucción en palabras de Carvajal va a acabar con la naturaleza, la biodiversidad, el ecosistema, la fauna y la flora, mismos que deben ser preservados en la Ley (AN 2014b, 40).

El asambleísta Garzón apuntaló el debate democrático de lo que debía ser el nexo entre autoridades ambientales y del agua nacionales, a diferencia de lo propuesto por Marcela Aguiñaga quien marcó un escenario autoritario para la autoridad ambiental, Garzón estableció parámetros de control y cooperación entre autoridades estatales, antes que, sobre las organizaciones comunitarias del agua, criterio válido de seguir.

En el artículo 23 se establece las competencias de la Agencia de Regulación y Control; en la literal d) es necesario establecer como atribución de dicha entidad la de coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional, la regulación y control de la calidad y cantidad del agua en el dominio hídrico público, así como las condiciones de toda actividad que afecte a estas cualidades a fin de lograr la adecuada concordancia de esta Ley con la que establece las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional (AN 2014b, 16, 17).

Respecto de la planificación Garzón expuso el artículo 35, literal b) plantea: `la planificación para la gestión de los recursos hídricos deberá ser considerada en los planes de ordenamiento territorial de los territorios comprendidos dentro de la cuenca hidrográfica, la gestión ambiental y los conocimientos colectivos y saberes ancestrales` (AN 2014b, 17).

El asambleísta Pacheco demandó que se cree un Fondo para el Agua y reconoció el papel sacrificado de las juntas de agua y de regantes en el aprovisionamiento de las comunidades y poblaciones urbanas, frente a lo que el Estado debe buscar un mecanismo para entregarles recursos, a través de los consejos o gobiernos provinciales, y las municipalidades cantonales, que deben “otorgar un mínimo de diez por ciento de sus presupuestos para fortalecer financieramente a las juntas de agua, a las juntas regantes”, ya que son estas organizaciones las que cuidan los páramos y las fuentes de agua (AN 2014b, 41).

Pacheco también manifestó que este bloque parlamentario presentó la propuesta de que no exista explotación minera o concesiones mineras a gran escala en las fuentes de agua y recarga hídrica, petición que fue acogida por en el Proyecto de Ley (AN 2014b, 41); a lo que añade se deben especificar normas complementarias presentes en el Código Orgánico Integral Penal acerca de las sanciones para quienes contaminan el agua (3 años de prisión) (AN 2014b, 41), y al ser las municipalidades las que más contaminan los ríos, la Ley tiene que aplicarse tanto a personas naturales cuanto a personas jurídicas, respetando los derechos de la naturaleza presentes en la Constitución del Ecuador (AN 2014b, 42).

Verónica Arias del Movimiento ARE y de la provincia de Loja señaló que las Constituciones de 1976 y 1977 establecieron que el agua es de uso público (AN 2014b, 47); promovió la existencia de alianzas público-comunitarias entre juntas de agua y municipios (AN 2014b, 48); así como el fortalecimiento de las competencias de los municipios frente al aprovechamiento industrial y el manejo de caudales de consumo y drenaje sanitario y pluvial (AN 2014b, 48).

Arias defendió la gestión comunitaria del agua al afirmar que debe incluirse en el tercer inciso de artículo 130, que: “las autorizaciones de agua para riego que garantiza la soberanía alimentaria, otorgadas a sistemas comunitarios, titulares de derechos colectivos, solo podrán suspenderse temporalmente hasta tanto se subsane la causa que originó la suspensión” (AN 2014b, 48).

En la otra cara de la moneda, Mariángel Muñoz, Alianza País, rescató el papel de la Autoridad Única del Agua y se opuso a la propuesta democrática de pueblos y nacionalidades, opinando que no existe relación entre las juntas de agua y el Movimiento Indígena.

Y por supuesto, que no vamos a estar de acuerdo, nunca vamos a estar de acuerdo que se privatice el agua y precisamente frente a esta falta de consenso que existe, por ejemplo, con ciertos sectores políticos muy bien conocidos, que manejan sus propios intereses asumiendo que debe existir un Consejo Plurinacional e Intercultural que establezca la política, la rectoría en todo el manejo del agua, nosotros no vamos a estar de acuerdo porque eso significa también privatizar y el principal responsable del manejo del agua en cuanto a las políticas públicas, en cuanto a la rectoría es, precisamente, el Estado (AN 2014b, 18, 19).

Muñoz cuestionó la falta de una normativa para que las empresas públicas que otorgan el servicio de agua puedan vigilar y controlar el uso del agua por parte de empresas embotelladoras privadas (AN 2014b, 19). Así mismo se opuso al mercado paralelo de embotelladoras de agua al margen de la ley (AN 2014b, 22). Y, solicitó se incluya un artículo

que constaba en el Primer Debate de Ley que manifestaba la prohibición del envasamiento de todo tipo de agua proveniente del sistema de abastecimiento público o comunitario, y que por excepción solo podrá realizarse previa autorización de la Autoridad Única del Agua, la Autoridad Sanitaria correspondiente y de la Autoridad Municipal, siempre que se garantice que se haya sometido a un proceso de tratamiento y purificación, regulándose de esta forma el aprovechamiento productivo de agua para envasar (AN 2014b, 20).

De igual forma la asambleísta Muñoz buscó retomar la discusión de la regulación de la privatización de las aguas termales presentes en el Primer e inicio del Segundo Debate de la Ley de Aguas (AN 2009) (AN 2010a) respecto a que “las solicitudes para una autorización de aprovechamiento de aguas termales, tendrán derecho preferente en el otorgamiento de nuevas autorizaciones las entidades comunitarias o de la economía popular y solidaria” (AN 2014b, 20, 21).

La asambleísta apuntaló la coordinación entre autoridades del agua y ambiental, en las competencias de la Agencia de Regulación y Control y la Autoridad Ambiental Nacional, afirmando que se debe incluir, que la Autoridad Ambiental Nacional ejercerá el control de vertidos en coordinación con la Autoridad Única del Agua, pero también con los GAD acreditados en el Sistema Único Ambiental. De esta manera se va a conseguir que las autoridades puedan coordinar mancomunadamente para el vertido de aguas termales, por ejemplo (AN 2014b, 21).

Para Raúl Auquillas, de CREO, los términos en los que se plantea la Ley de Agua no impiden la privatización del recurso hídrico, en cuyo caso manifestaría una franca oposición, lo que sí es que dan prioridad a organizaciones de base popular y comunitaria contra lo que se halla absolutamente inconforme, apoyando la Ley en un 95% de lo que serían los consensos (AN 2014b, 24).

Así, quiere votar afirmativamente por el artículo 6 de la Ley: Prohibición de privatización. Prohíbe toda forma de privatización del agua por su trascendencia para la vida, la economía y el ambiente. Por lo mismo, esta no puede ser objeto de ningún acuerdo comercial con gobierno, entidad multilateral o empresa privada nacional o extranjera (AN 2014b, 24); pero quiere votar no, por el artículo que pone en primer plano a estas organizaciones de base popular y comunitaria, artículo 7: Actividades en el sector estratégico del agua. La iniciativa privada o de la economía popular y solidaria, excepcionalmente, podrá participar en actividades de los sectores estratégicos y servicios públicos del agua (AN 2014b, 24, 25).

Para Ramiro Aguilar, el centralismo de Estado en la función ejecutiva es algo que está presente desde la Constitución de 2008, aquello impide que se efectúen procesos de redistribución del poder y los recursos encarnados en el Estado (AN 2014b, 31).

Por su lado, María Alejandra Vicuña de AP opinó que predominaba el centralismo en la administración estatal del agua, para ello agrega competencias a los GAD (AN 2014b, 34), que deberían establecerse en coordinación con las Disposiciones Transitorias de la Autoridad Única del Agua.

Disposición Transitoria Primera.- la Autoridad Única del Agua en el plazo de 180 días contados a partir de la finalización del plazo previsto en el inciso anterior, procederá a iniciar y resolver los correspondientes expedientes individualizados para la cancelación, modificación o caducidad de las autorizaciones y concesiones, previamente declaradas afectadas por la revisión, siguiendo para ello el procedimiento y los plazos establecidos en la Ley y en su Reglamento (AN 2014b, 35).

Disposición Transitoria Cuarta.- los GAD, usuarios y organizaciones de usuarios, realizarán el inventario nacional de aguas superficiales “hasta” en un plazo de cinco años, las aguas subterráneas por cuencas hidrográficas, con los informes de avance del veinte por ciento anual, que incluirá la situación de las fuentes del catastro de los usuarios (AN 2014b, 35).

Byron Pacheco, miembro de la Comisión de Soberanía Alimentaria, hizo referencia a la Consulta Prelegislativa, que desde 2010 cuando la Asamblea Nacional del anterior periodo legislativo conoció el mandato de la Corte Constitucional fue considerada un proceso legítimo hasta el presente debate (2014), los asambleístas y autoridades públicas pensaron que siguió el debido proceso efectuado por los canales legales e institucionales pertinentes (AN 2010c), pero fue acogida de forma antidemocrática en la Comisión de Soberanía Alimentaria y el Pleno de la Asamblea Nacional por no incluir el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (AN 2014a) (AN 2014b).

En 2022, la Consulta Prelegislativa efectuada como requisito para la aprobación de la Ley de Aguas de 2014, reportó serios cuestionamientos en cuestiones de forma por parte de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), por lo que la CCE declaró la Ley de Aguas (2014) como inconstitucional, entre los motivos que le guiaron a tomar esta decisión estuvieron que existieron discrepancias en los derechos colectivos a consultar; y en los temas consultados fueron propuestos por la Asamblea Nacional (CCE 2022).

Mientras tanto en el espacio legislativo las fuerzas políticas se rearticulaban creando una mayoría para la aprobación de la Ley de Aguas en 2014. Por un lado, el tema de la

descentralización, polo de confluencia entre asambleístas de Alianza País y Pachakutik, cedió su lugar hacia las formas más acabadas de la Autoridad Única del Agua centralista, a la par que la Ley nacional propuesta por el gobierno halló sus aliados en la derecha política del país con un amplio margen de maniobra para promover sus negocios privados en torno al agua y muy satisfecha de que no se hayan implementado procesos efectivos de desprivatización del agua.

Es así que la visión privatizadora del agua se afianzó en el país cuando el gobierno nacional no emprendió la monumental tarea de desprivatizar el agua de riego, distribuida de forma inequitativa en el Ecuador, incrementando la deuda histórica con el movimiento social y la pérdida de un momento histórico para la democratización institucional, incluso en el largo plazo cuando esta Ley con marcos democráticos y ciertos presupuestos de avanzada fuera declarada inconstitucional por la CCE en 2022.

Por otro lado, el Movimiento Indígena sostuvo un largo debate sino desgastante, por lo menos infructuoso, en asocio con la propuesta de sectores socialistas y de la izquierda más radical del país.

La relación de fuerzas también se fue decantando por la posición política de distintos asambleístas respecto de los resultados de la Consulta Prelegislativa, el asambleísta Pacheco, del Partido de centro SUMA, la encontró sumamente vinculante por la cantidad de participantes⁶³ y posicionándose en favor de la tesis descorporativa, expresó que esta Ley fue planteada para el pueblo ecuatoriano y no para determinadas organizaciones, un movimiento político o un determinado sector, fue hecha para las nacionalidades y organizaciones campesinas (AN 2014b, 38, 39).

Una evaluación rigurosa de la tesis de descorporativismo permite sostener el gran peso de la figura del presidente Correa en la articulación de una política nacional de los recursos estratégicos del Estado de los cuales el agua hace parte, distintos motivos referentes al descorporativismo subyacen en las intervenciones de los asambleístas de Alianza País, quienes ubicaron un elemento que fue sostenido en el programa legislativo y gubernamental: la tesis de que el agua estaba privatizada en el Ecuador, pese a lo cual no pudieron emprender ninguna tarea concreta desde el espacio legislativo para desprivatizarla.

⁶³ El asambleísta Pacheco expresa que cerca de cinco mil ciudadanos ecuatorianos fueron escuchados en las diferentes audiencias públicas, organizaciones de primer grado, organizaciones de segundo grado y una mesa nacional de discusión que se realizó en la Asamblea Nacional (AN 2014b, 39).

La tendencia política de los sectores sociales comenzó evidenciando una veta nacionalista que no estaba apoyada en un sentido de descorporativismo liberal, sino que se anclaba en la defensa de cierto corporativismo indígena asociado a la gestión comunitaria del agua y que se centraba principalmente en revertir los mecanismos de privatización y acaparamiento de agua de riego.

Estos sectores sociales aliados y organizados como un bloque de actores trasladó esta demanda política a la esfera institucional, y aunque ésta no se llegó a concretarse por medio de una Autoridad Única del Agua descentralizada y democrática en la naciente Ley de Aguas mediante una mayoría de votación, hizo huella en la política pública hídrica nacional dejando un acumulado muy grande de sectores sociales y sus propuestas que querrán ingresar en la ley del Estado en cuanto les sea posible, del mismo modo resultó un valioso debate que catapultó a las juntas de agua como un sujeto hídrico nacional por su gran legitimidad para gestionar el agua comunitaria y colectivamente en el Ecuador.

En la culminación del Segundo Debate del Proyecto de Ley y con el nuevo escenario político se modificó las competencias que debía detentar el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua; se consagró la tendencia “centralista” o recentralizadora del agua, específicamente del riego en el secretario del agua del presidente Rafael Correa; y se afianzó la tesis antidemocrática de descorporativismo gubernamental, con la participación activa de algunos asambleístas indígenas pertenecientes al partido de gobierno Alianza País. Con ello ya se puede hablar de procesos de cooptación política de estos líderes indígenas en beneficio del partido de gobierno.

Este fue el caso del asambleísta Rodrigo Collahuazo de autoidentificación indígena e inscrito en el Movimiento Indígena, quien afirmó que en 1988 su consigna era ni una hacienda en el Ecuador (AN 2014b, 43); que en 1990 realizaron el Levantamiento Indígena y Campesino que hizo que los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas se vayan concretando (AN 2014b, 43), en este año ya se habló sobre el agua y se postuló proteger los recursos hídricos que existan en los territorios de las nacionalidades y pueblos, presupuesto que se recoge en la Ley de Aguas (AN 2014b, 43), así mismo la propuesta de realizar un inventario y un mapa de los recursos hídricos que se determinan en los territorios ancestrales, no solamente para estos territorios sino para todo el territorio nacional, aspectos que se han incorporado en esta Ley de Aguas (AN 2014b, 44).

En 1994, Sixto Durán Ballén impuso la Ley de Desarrollo Agrario, que significó la mercantilización de la tierra y el neoliberalismo, la tierra entró al mercado y se quiso privatizar el agua, pero “luego de un gran levantamiento que hicimos los indios, los campesinos, acompañados de los movimientos sociales y la ciudadanía, evitamos que el agua entre a ser mercantilizada”; en 1995, la CONAIE, su organización la CONFEUNAC del Seguro Social Campesino, la Coordinadora de Movimientos Sociales, los trabajadores petroleros, los Movimientos Sociales en general ante la implementación de las medidas neoliberales y la reducción del Estado, defendieron el criterio de las áreas estratégicas, y por tanto, que todas estas debían estar controladas por el Estado ecuatoriano; en 1997, se inició la lucha histórica por la aprobación de la Ley Nacional de Agua (AN 2014b, 44).

Del mismo modo Collahuazo se posicionó en favor del Proyecto de Ley de Agua procedente de la propuesta de Ley de Aguas 1997 realizada por el Movimiento Indígena, el Movimiento Campesino, la CONFEUNAC, la CONAIE, la FENOCIN, la FEINE y otras organizaciones; reclamó la creación del Fondo Nacional del Agua, “que estamos planteando que se debe implementar en el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027” con un presupuesto “de 600 millones en estos cuatro años (...) un plan serio y estratégico para realizar el trabajo” (AN 2014b, 45), con este Plan se crearía el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua con el fin de “fortalecer la gestión comunitaria con la participación de comunidades y organizaciones, juntas de regantes y juntas de agua potable”, pero así mismo objetó que el Movimiento Indígena demande representación política en esta instancia.

En su plan de gobierno no decía eso y solamente recogía que las juntas de agua y juntas de regantes, dónde quedaban pues los catorce millones de ecuatorianos, dónde quedaban los montubios, los afroecuatorianos, los de la ciudad, los de Quito y Guayaquil, ahí se refleja doble criterio, en su plan, el Consejo Intercultural no tenía carácter de rectoría ni nada por el estilo (AN 2014b, 45, 46).

Collahuazo pidió hacer una modificación del segundo inciso del artículo 52, sobre derecho propio o consuetudinario, cercenando la autonomía política de las juntas del agua y del Movimiento Indígena: “la Autoridad Única del Agua llevará un registro de las prácticas consuetudinarias que aplican los sistemas comunitarios, titulares de derechos colectivos para el acceso, uso y distribución del agua por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (AN 2014b, 46).

Por su parte, el asambleísta indígena, César Umaginga, corroboró que se no se han topado los temas de fondo del debate, ni de la lucha social de hace cinco cuando se movilizaron (AN

2014b, 49). Esta dicotomía entre la constitución de la Autoridad Intercultural y Plurinacional del agua vs. la Autoridad Única del Agua no se ha superado en este debate ni con este gobierno y la pugna territorial entre Estado y organizaciones sociales continuará en ascenso. En la práctica eso significaba que los sistemas comunitarios se mantengan sumisos, a expensas de la política o rectoría de las líneas de acción que traza el “Estado” ecuatoriano y que a decir de Umaginga seguirán vigentes veinticuatro potestades provinciales de riego, veinticuatro roles en contra de los sistemas comunitarios de agua (AN 2014b, 49). Pese a eso, Umaginga expresó los sistemas comunitarios seguirán viviendo con o sin Ley; y que los sistemas comunitarios deben respetarse en las comunidades campesinas e indígenas, afroecuatorianas, así como los sistemas semiurbanos, urbanos y rurales (AN 2014b, 49, 50).

La desprivatización del agua esgrimida con ahínco por el Movimiento Indígena era una demanda social de larga data que implicaba que se liberalicen las concesiones entregadas desde 1972 hasta el momento presente, sin lo que no se puede hablar de una modificación estructural de la sociedad. Las grandes concesiones de las empresas privadas se encuentran en mineras, envasadoras, industriales, comercializadoras, en poder de los grandes productores, por lo que debía existir voluntad política del gobierno para que tal desprivatización se haga efectiva (AN 2014b, 50).

Además, el asambleísta Umaginga puso énfasis en el artículo 7 del Proyecto de Ley de la potestad del Estado para declarar estado de excepción, estado de emergencia, para trazar política económica que se vincula con el desarrollo de la matriz productiva, lo que implica la instrumentalización de la rectoría del agua por parte del gobierno para implementar su modelo económico, con ello se evidencia que las demandas por el agua están íntimamente ligadas con los modelos de desarrollo económico de los gobiernos de turno. Finalmente, se refirió a que al votarse el Proyecto de Ley por paquete y no por título, el Movimiento Indígena no puede apoyarlo (AN 2014b, 50).

Por su lado, el asambleísta Luis Fernando Torres remarcó las garantías de este Proyecto de Ley para las juntas de regantes no pertenecientes a comunidades indígenas (AN 2014b, 51). Asimismo, Torres solicitó que se elimine la Disposición Transitoria Undécima que le da potestad a la Autoridad Única del Agua para levantar inventarios de las juntas de regantes y luego evaluar su funcionamiento técnico y financiero (AN 2014b, 51). Por lo que propuso que el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua medie la relación entre regantes y la Autoridad Pública (AN 2014b, 51), pidiendo que se vote la Ley por títulos o capítulos (AN 2014b, 51).

A la postre, el asambleísta Raúl Auquilla mocionó la votación del Proyecto de Ley por artículos, pero esta propuesta fue rechazada con veinte votos afirmativos y ciento tres negativos (AN 2014b, 59); y Miguel Carvajal pidió votar para la aprobación del texto de Ley presentado sobre la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (AN 2014b, 57).

Una vez, que se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, contenido en el Oficio número CCA-DSAP-2014-0348 de 24 de junio de 2014, remitido por el Asambleísta Miguel Carvajal (AN 2014b, 59), la nueva Ley de Aguas se aprueba con ciento tres votos afirmativos, veintiún negativos, cero blancos, seis abstenciones (AN 2014b, 59).

Tabla 4.1. Posición de los asambleístas en la aprobación de la LORHUA

Asambleísta	A favor	En contra
Mauricio Proaño	X	
Ramiro Aguilar		X
Esther Ortiz	X	
Liuba Cuesta	X	
Ramiro Vela	X	
Nelson Serrano	X	
René Yandún	X	
Efrén Reyes		X
Lourdes Tibán		X
Rosa Muñoz	X	
Esthela Acero	X	
Liliana Guzmán	X	
Fernando Bustamante	X	
Mae Montaña	X	
Juan Carlos Cassinelli	X	

Gina Godoy	X	
Carlos Velasco	X	
Gastón Gagliardo	X	
Miguel Moreta	X	
Pablo De la Torre	X	
Ángel Rivero	X	
William Garzón	X	
Mariángel Muñoz	X	
María José Cevallos	X	
Fausto Cayambe	X	
Oscar Ledesma	X	
César Umaginga		X

Elaborado por la autora a partir de AN (2014)

4.6. La objeción parcial a la Ley del presidente Correa cierra la discusión

La denominada Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua fue presentada por el presidente de la República Rafael Correa Delgado, y que el presidente de la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, Miguel Carvajal, a su vez envió a la Asamblea Nacional el Informe de carácter de no vinculante una vez que conoció la objeción parcial a la Ley, tratado y aprobado en la sesión N.26 de esta Comisión el 16 de julio de 2014. Este Informe consideraba un plazo máximo de treinta días para allanarse a la objeción presidencial en todo o en parte, y de ser el caso, enmendar el Proyecto de Ley con el voto favorable de la mayoría de asambleístas asistentes a la sesión (AN 2014c, 4).

Entre los artículos propuestos por el presidente Correa, se abordaron los siguientes temas: a) De la incorporación de la empresa privada, o la privatización del agua en todos los recursos estratégicos, cuando el Estado así lo requiera; b) De la Autoridad Única del Agua, centrada en las dos instancias propuestas por el ejecutivo: La Autoridad Única del Agua que viene a estar representada solamente por la Secretaria Nacional del Agua, y la Agencia de Regulación y Control; c) De la regulación del envasamiento de agua, la incorporación de la empresa privada

y la limitación de esta actividad en los sistemas comunitarios de agua; d) De las autorizaciones para el aprovechamiento industrial del agua y la regulación de la contaminación; y del aprovechamiento del agua en acuicultura; e) Del establecimiento de tarifas desde la Autoridad Única del Agua, criterios de imposición del poder desde arriba y la limitación a la autonomía de las juntas de agua (Ver Anexo 2) (AN 2014c, 5-9).

Luego de revisar las objeciones del presidente Correa, Carvajal afirmó que contribuyeron a precisar y mejorar el texto enviado por la Asamblea Nacional para la aprobación de la Ley de Aguas. Por lo que la Comisión de Soberanía Alimentaria resolvió sugerir al Pleno de la Asamblea Nacional que se allanen completamente a la objeción parcial enviada por el presidente Correa (AN 2014c, 10). El asambleísta Carvajal, presidente y designado por de la Comisión de Soberanía Alimentaria en calidad de ponente del Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, presentó al Pleno de la Asamblea Nacional el mencionado informe, con las rúbricas y el respaldo de los demás miembros de la Comisión: Esthela Acero, Liuba Cuesta, Esther Ortiz, Byron Pacheco, Mauricio Proaño, Nelson Serrano, Ramiro Vela, Abraham Salazar, Ricardo Zambrano y Miguel Carvajal (AN 2014c, 9).

Sin embargo, algunos otros asambleístas del pleno objetaron que la Asamblea Nacional se allane en todo a la objeción parcial del presidente Correa, estos fueron Luis Fernando Torres, Paco Fierro y Lourdes Tibán, se trató de los asambleístas de la oposición que más nexos establecieron entre las organizaciones sociales y las entidades estatales de los distintos niveles de gobierno.

Torres objetó que en la propuesta del ejecutivo, la Autoridad Única del Agua pueda establecer los parámetros generales para la fijación de las tarifas por la prestación del servicio público de agua potable, saneamiento, riego y drenaje, cuando en la versión anterior del Proyecto de Ley, solamente tenía la competencia para fijar, mediante la aplicación de criterios técnicos y actuariales, las tarifas para el uso y aprovechamiento productivo del agua (AN 2014c, 11).

En segundo lugar, Torres se opuso a la competencia adicional adjudicada a la Agencia de Control y Regulación de atribuir la emisión de normas técnicas para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura hídrica, cuando esto es competencia de las municipalidades (AN 2014c, 12). Finalmente, mocionó que se vote por separado las objeciones, para que los asambleístas tengan la posibilidad de rechazar el veto y ratificar el texto inicial (AN 2014c, 14).

Paco Fierro se refirió al artículo 1 de la Constitución que reconoce al Estado ecuatoriano como Plurinacional, por lo que pensó que a lo mejor la Objeción Parcial del presidente Correa se encaminaría a la democratización de la Autoridad Única del Agua, pero este no fue el caso.

El veto del Presidente de la República debe venir en ese sentido, ya que de la Autoridad Única del Agua de la cual habla exactamente el artículo 318, no significa que tiene que ser una sola persona, como está en la Ley y esta era la oportunidad brillante de demostrar realmente una Autoridad Única del Agua, en donde está compartido con representantes del Gobierno central y que, lógicamente, tenga el voto dirimente, tenga la mayoría para que tenga el control, como también lo manda la Constitución, pero deben estar participando con voz y voto los gobiernos autónomos descentralizados, deberían estar participando también los pueblos y nacionalidades con sus diferentes representantes de los regantes (...) (AN 2014c, 14, 15).

Fierro denunció el artículo 7⁶⁴ del Proyecto de Ley que se desprende del artículo 316 de la Constitución que menciona: “el Estado podrá, en forma excepcional, delegar el tema del agua para que puedan ser tratados por la parte privada”, en donde queda abierto el plazo de diez años para estas actividades en el sector estratégico del agua.

Al igual que Torres, Fierro finalizó su intervención solicitando a la Asamblea Nacional, que cuenta con los votos suficientes, para que ambos artículos sean ratificados según constaban en el anterior Proyecto de Ley (AN 2014c, 16).

Mientras que la asambleísta Lourdes Tibán consciente de que existía una inminente mayoría para la aprobación de la Ley, expresó la inconformidad de los representantes de las organizaciones de riego que desean una Ley de Aguas democrática y participativa para los pueblos y nacionalidades anclada en la demanda de desprivatización del recurso hídrico efectuada por CONAIE y ECUARUNARI, “una Ley que permita cumplir con la Constitución para lograr identificar en dónde está el agua y redistribuir el agua a los sectores en donde todavía tenemos esperanza de regar para la seguridad alimentaria” (AN 2014c, 16).

La asambleísta Tibán insistió en que las bases del Movimiento Indígena esperaban que el presidente Correa revise el artículo 7 de mencionado Proyecto, mismo que es contradictorio al artículo 6 y con la posición de los asambleístas de Alianza País que el agua no se privatice (AN 2014c, 16, 17). Es así que hasta el momento final de la discusión, los representantes

⁶⁴ Artículo 7. Actividades en el Sector Estratégico del Agua. La prestación del servicio público del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Excepcionalmente podrán participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria, en los siguientes casos: a) Declaratoria de emergencia adoptada por la autoridad competente, de conformidad con el ordenamiento jurídico; o, b) Desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las competencias técnicas o financieras para hacerlo. El plazo máximo será de diez años, previa auditoría (AN 2014c, 5, 6).

indígenas demandaron al Estado su incorporación en la esfera de decisiones de la política estatal del agua.

Tibán también denunció que se incluyó a la iniciativa privada en las actividades relativas al agua, evidenciando la intención del gobierno de controlar el resto de recursos considerados estratégicos para el Estado, en favor de los intereses del modelo extractivo y la inversión extranjera.

Así mismo, la asambleísta indígena se opuso al término del plazo que se estableció para la intervención de la empresa privada luego del estado de excepción, señaló que no se puede realizar una auditoria previa para que esta se renueve por diez años más cuando una concesión recién acaba de entregarse, pues la empresa privada tendrá el derecho de manejar el agua por décadas en función de la posibilidad de la prórroga (AN 2014c, 17).

Otro aspecto problemático para la autonomía de las juntas de agua, es que el veto presidencial no solamente fijó la tarifa para el agua destinada al aprovechamiento productivo en la Autoridad Única del Agua, sino que el Proyecto de Ley incluye la fijación de la tarifa para agua potable, saneamiento, riego y drenaje (AN 2014c, 18).

Tras estas últimas intervenciones, se puso en consideración del pleno de la Asamblea Nacional la votación para el allanamiento total a la Objeción Parcial realizada por el presidente Rafael Correa, al Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, mismo que se aprueba con 93 votos afirmativos, 19 negativos, 0 blancos, 7 abstenciones (AN 2014c, 25, 26).

Conclusiones

El Estado Económico que busca articular las demandas de representación política con el reconocimiento de la gestión socio-organizativa gremial efectuada alrededor de una actividad productiva que favorezca los intereses nacionales estatales, se caracteriza como una formulación distinta de la concepción marxista clásica por cuanto el Estado es un mero aparato de clase, y por revalorizar la comunidad en consonancia con las realidades sociales en las que está inmersa que provocan que los campesinos tengan al agua como un medio de producción del cual pueden beneficiarse pero también preservar. Estos nuevos planeamientos surgen de la necesidad de articular otro discurso para el populismo basado en un modelo de desarrollo eficiente que valore a los sujetos sobre el capital, de modo real y efectivo.

Lo indígena en la gestión comunitaria del agua tiene un rango de acción muy amplio que le ha llevado a conectar la demanda por el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades con la legislación internacional, superando un nacionalismo restringido de Estado y posibilitando una lectura de la autonomía relativa del Estado correspondiente al ámbito nacional, de organización territorial y política de la sociedad. La demanda de pueblos, comunidades y nacionalidades del Ecuador les hace inscribirse en el respeto y reconocimiento de sus prácticas consuetudinarias y de democracia directa enmarcadas en la gestión comunitaria del agua en tanto un derecho colectivo que visibiliza su forma de inscribirse en el Estado Nacional, Plurinacional y Unitario ecuatoriano, que se expresa como un Estado populista por la llegada de los sectores subalternos a la esfera política, quienes buscan por su lado que su demanda se traslade íntegramente al Estado.

Además, esta asociación proviene directamente de la tendencia del Movimiento Indígena Ecuatoriano de distanciarse y asociarse con el Estado Unitario, del que hace parte y se diferencia en ciertos momentos, al que a la vez le dotan de diversidad y le conminan a que cumpla con su papel de Estado de Derechos, en tanto garante de la satisfacción de necesidades económicas, sociales, culturales, de las diversas poblaciones que lo conforman, con base sus propias formas de reglamentar su convivencia y organización política.

La democracia es un paradigma que se ejerce directamente en el Estado Plurinacional, ya sea por medio de procesos plebiscitarios ya sea por procesos comunitarios. En este sentido el afán de esta investigación fue determinar en qué condiciones políticas una organización popular puede tornarse en el bloque de poder que viabilice una propuesta de gobierno, en este caso del agua, esto acaeció durante el primer año del debate del Proyecto de Ley de Aguas en 2009, cuando el Movimiento Indígena comandó la constitución de la demanda popular y

democrática por agua a nivel nacional. Después observamos la relación permanente y prolongada entre bloque de poder (Alianza País) y bloque popular (Pachakutik), marcada por un conflicto que no pudo ser resuelto por la negación de la participación y representación política de pueblos, comunidades y nacionalidades en la Autoridad Única del Agua, articulada de forma centralizada y antidemocrática.

A la par es factible señalar que este debate público por el agua en el país es un debate por la descentralización y desconcentración del poder político del agua, que recayó en el secretario de SENAGUA del presidente Correa, obviando toda una institucionalidad poderosa y un momento capaz de cambiar a la historia tanto en lo material con la desprivatización del agua cuanto en lo político con la inclusión de los pueblos y nacionalidades en la instancia decisiva y deliberativa de la política pública del agua: el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua. De tal forma, un proceso político efectivo debe tener en cuenta tanto el ámbito procedimental que brindan las instituciones públicas cuando las formas de organización sociales existentes en los territorios, y su conjunción en canales de expresión y relación permanentes.

Así mismo, en el ámbito legislativo surgieron grandes líderes nacionales y destacadas participaciones políticas de la izquierda política: Paco Moncayo, Virgilio Hernández, Paola Pabón, Fausto Cayambe, Esthela Acero, Pedro de la Cruz, Fernando Cordero, Iván Carvajal, César Umaginga, Lourdes Tibán, Pepe Acacho, Carlos Pérez, entre otros, quienes catapultaron la propuesta descorporativa por el agua que implicaba, entre otras cosas, terminar con los procesos de acaparamiento del agua de riego y la privatización del servicio de agua potable en Guayaquil por parte de la empresa aliada al ex alcalde Nebot, INTERAGUA. Quienes a su vez se convirtieron en expertos políticos nacionales.

Procesos nacionales, producto de fuerzas sociales y políticas expresadas a través de los distintos partidos políticos, utilizaron el populismo para efectuar la construcción de la demanda política por el agua, en cuyo caso la estrategia populista fue y continúa siendo una herramienta popular de la mano de figuras nacionales progresistas.

Los indígenas son parte integral del Estado ecuatoriano, su proyecto político por el agua implicaba formas democráticas de concebir a la sociedad, el corporativismo que se le adjudicaba provenía más bien de una estrategia del gobierno del presidente Correa para favorecer la universalización de derechos sociales más no políticos. De tal forma, el corporativismo que puede ser acogido en el Estado es una forma efectiva de existencia de la diversidad y organización social, política y luego económica de la sociedad.

Referencias

- Álvarez, Kati. 2022. “El movimiento indígena en América Latina: viejos y nuevos problemas”. *Temas 108-109*, 28-36.
- AN. 2009. “Acta 14”. *Primer debate del proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (Lectura del informe)*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 24-226.
- . 2010a. “Acta 40”. *Comisión general para recibir a los representantes de las juntas de agua y Movimiento Indígena; Segundo debate del proyecto de Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 6-22; 42-203.
- . 2010b. “Acta 40A”. *Continuación del segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 2-97.
- . 2010c. “Acta 40B”. *Continuación del segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 1-27.
- . 2014a “Acta 40C”. *Continuación del segundo debate de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 1-192.
- . 2014b “Acta 40D”. *Continuación del segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del agua (votación)*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 1-61.
- . 2014c. “Acta 287”. *Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador. 1-25.
- Arroyo, Aline. 2017. “Dos visiones de la gestión del agua, la pública y la comunitaria: un análisis a partir de los cambios normativos introducidos en la Constitución de 2008 y en la Ley de Aguas de 2014 en Ecuador”. En *A contracorriente, Agua y Conflicto en América Latina*, editado por Gissele Vila y Cristobal Boneli, 263-284. Quito: Justicia Hídrica, Abya Yala. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/24705>
- Bastidas, Cristina. 2017. “La descentralización en el Ecuador, de la doble transición neoliberal al liderazgo de Estado central”. En *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*, compilado por Santiago Ortiz, 83-111. Quito: GIZ. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57256.pdf>
- Burbano de Lara, Agustín. 2017. “Los procesos de descentralización y autonomía en la región andina y sus trayectorias. Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. En *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*, compilado por Santiago Ortiz, 7-111. Quito: GIZ. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/149767-opac>
- Cadahia, Luciana. 2016. “Espectrologías del populismo en Ecuador: materiales para una lectura renovada de la Revolución Ciudadana”. En *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas 1a.ed.*, editado por Matthieu Le Quang, 51-131. Quito: IAEN. https://www.academia.edu/31754923/Espectrolog%C3%ADas_del_populismo_en_Ecuador_materiales_para_una_lectura_renovada_de_la_Revoluci%C3%B3n_Ciudadana
- Cadahia, Luciana, Valeria Coronel, Julio Guanche, y Soledad Stoessel. 2020. “Hacia una nueva lógica del populismo: de la ruptura de las instituciones a la institucionalidad populista”. *Reserca. Revista de Pensamet i Análisi*, 25(1): 25-46. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.3>

- Cadahia, Luciana, Valeria Coronel, y Franklin Ramírez. 2018. *A Contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Cadahia, Luciana, y Valeria Coronel. 2018. "Populismo republicano: más allá del 'Estado versus pueblo'". *Revista Nueva Sociedad* N.273: 72-82.
<https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63337>
- Caffentzis, George, y Silvia Federici. 2019. "Comunes contra y más allá del capitalismo". En *Producir lo común. Entramados comunitarios y lucha por la vida*, de VV.AA., 45-58. Madrid: Traficantes de sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TDS-UTIL_Apantle_web.pdf
- CCE. 2022. *Sentencia N. 45-15-IN/22 y acumulado Voto Salvado*. Sentencia, Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUhLCBldWlkOidkMjZkZDQ3ZC03NzQyLTRhMzQtOGFmOS1hY2M2OWY4NGEyYTYucGRmJ30=
- Clark, Kim. 2001. "El sexo y la responsabilidad en Quito: prostitución, género y Estado, 1920-1950". *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* N.16: 35-59.
<https://doi.org/10.29078/rp.v1i16.297>
- CONAIE. 2007. Consejo gobierno. *La privatización del agua*. Cartilla informativa, CONAIE.
- Coronel, Valeria. 2019. "Cómo se volvió invisible el populismo de izquierda en Ecuador: elementos para reevaluar la relación entre izquierda, populismo y democracia". En *A contra corriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez, Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 43-58. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- Coronel, Valeria. 2009. "Orígenes de una Democracia Corporativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena". En *Historia social urbana. Espacios y flujos*, compilado por Eduardo Kingman, 323-364. Quito: FLACSO Ecuador Ministerio de Cultura. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/origenes-de-una-democracia-corporativa-estrategias-para-la-ciudadanizacion-del-campesinado>
- Errejón, Íñigo. 2019. "España y Europa en la encrucijada entre teoría y praxis: para pensar los nuevos populismos". En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez, Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 105-122. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- Figueroa, José. 2019. "Etnicidad, esencialismos de izquierda y democracia radical". En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez, Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 141-164. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- García, Fernando. 2018. "La relación entre un movimiento social (CONAIE) y un movimiento político (Pachakutik) en cuatro gobiernos locales de la Sierra y Amazonía ecuatoriana". *Revista Antropologías del Sur* Año 5 N.9: 113-129.
<http://revistas.academia.cl/index.php/rantros/article/view/943/1068>
- Guanche, Julio César. 2019. "Disputas entre populismo, democracia y régimen representativo: un análisis desde el corporativismo en la Cuba de los 30". En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez,

- Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 59-77. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- Gutiérrez, Raquel, y Huáscar Salazar. 2019. “Reproducción comunitaria de la vida. Pensando la transformación social en el presente”. En *Producir lo común. Entramados comunitarios y lucha por la vida*, de VV.AA., 21-44. Madrid: Traficantes de sueños.
https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TDS-UTIL_Apantle_web.pdf
- Hendriks, Jan. 2006. “Legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos en países de la región andina”. En *Derechos colectivos y políticas hídricas en la Región Andina*, editado por Patricia Urteaga y Rutger Boelens, 47-111. Lima : IEP; WALIR.
https://www.academia.edu/2107701/Derechos_colectivos_y_pol%C3%ADticas_h%C3%ADricas_en_la_regi%C3%B3n_andina
- Herrera, Stalin, Paola Sánchez, y Kathrin Hopfgartner. 2014. *Análisis sobre la conflictividad en torno al riego para el plan de riego de Pichincha*. Consultoría, Quito: IEE.
- Isch, Edgar, y Ángela Zambrano. 2017. “En torno a los resultados de la consulta prelegislativa sobre la Ley de Recursos Hídricos”. En *Los caminos del agua*, editado por Aline Arroyo y Edgar Isch, 237-255. Ecuador: Abya Yala; Justicia Hídrica.
- Kaltmeier, Olaf, Arturo Ascha, Mario Castro, y Carmen Cofre. 2008. *Jatarishun: testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006)*. Quito: UASB.
<https://doi.org/10.29078/rp.v1i27.176>
- Ortiz, Santiago. 2017. “Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008”. En *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*, compilador por Santiago Ortiz, 113-210. Quito: GIZ. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>
- Ospina, Pablo. 2011. “Ecuador: la participación ciudadana en el proyecto de Estado de Rafael Correa”. En *Dossier Ecuador*, de Observatorio Latinoamericano 7, 124-145. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Ospina, Pablo. 2013. “La revolución ciudadana en Ecuador (2007-2012)”. En *Promesas en su laberinto Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*, compilado por Carlos Arce, Javier Gómez, Pablo Ospina, Víctor Álvarez Edgardo Lander, 177-277. La Paz: IEE CEDLA CIM.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/134620-opac>
- Ospina, Pablo, y Rickard Lalander. 2012. “Movimiento Indígena y revolución ciudadana en Ecuador”. *Cuestiones Políticas* Vol. 28. N. 48: 13-50.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30192.pdf>
- Pérez, Amalia. 2016. *Derecho y movimiento social: una mirada comparativa de la movilización legal como repertorio de la CONAIE en la contienda política por el agua (1994-2001 y 2008-2015)*. Quito: FLACSO Ecuador.
<http://hdl.handle.net/10469/8878>
- Ramírez, Franklin. 2012. “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”. *LÍNEASUR Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador*: 84-103.
- Rinesi, Eduardo. 2019. Populismo, democracia, república”. En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez, Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 3-20. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE

- Santana, Ailynn Torres. 2019. "Signos y realizaciones republicanas en América Latina: líneas gruesas para el diálogo con los populismos". En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Franklin Ramírez, Valeria Coronel y Luciana Cadahia, 21-42. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- Simbaña, Floresmilo. 2022. "Congreso. El movimiento indígena ecuatoriano y la recuperación de la historia". *Revista Ñawpa Intercultural y Plurinacional*: s/f.
<https://ecuadortoday.media/2021/06/25/el-movimiento-indigena-ecuatoriano-y-la-recuperacion-de-la-historia/>
- Stoessel, Soledad. 2014. "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI" *POLIS Revista Latinoamericana N.39*: 1-22. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/75289> - <https://journals.openedition.org/polis/10453> - <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1076>
- Stoessel, Soledad, y Franklin Ramírez. 2019. "Las gelatinosas instituciones de la 'populismología' contemporánea". En *A contracorriente: materiales para una teoría renovada del populismo*, de Franklin Ramírez (coord.), 81-104. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
https://www.academia.edu/40228407/materiales_para_una_teor%C3%ADa_renovada_del_populismo_A_CONTRACORRIENTE
- Stoessel, Soledad y Franklin Ramírez. 2015. "Postneoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". En *Pulsión de cambio Movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contrahegmonicos*, coompilado por Melisa Argento y Ana Laura Ciccone, 173-190. Rosario-Sta. Fe: Editorial Último Recurso.
https://www.academia.edu/15698394/Postneoliberalismo_cambio_y_conflicto_en_el_Ecuador_de_la_Revoluci%C3%B3n_Ciudadana
- Unda, Mario. 2020. *El análisis de coyuntura. Aproximación metodológica*. Sílabus, Quito: Tinkuy Escuela de Formación Social y Política.

Entrevistas

Charles Cachipueno, Quito, 8 de septiembre de 2021.

Floresmilo Simbaña, Quito, 19 de septiembre de 2020.

Iván Cisneros, Quito, 15 de septiembre de 2020 y 15 de febrero de 2021.

Mauricio Cisneros, Quito, 22 de marzo de 2022.

Paulina Palacios, Quito, 20 de septiembre de 2020.

Anexos

Anexo 1. Propuesta de la CONAIE por el agua

Ejes de discusión	Artículos relacionados en la Propuesta Constitucional de la CONAIE (2007)
1) Privatización del agua	<p>La CONAIE propone que el agua es un bien público. Proponen que el agua, bien nacional de uso público, estratégico y en función social, se encuentra fuera del comercio y su uso se realizará mediante concesión y por el orden establecido (art. 313). El Estado tiene potestad soberana sobre aguas, reservas, áreas protegidas, páramos y fuentes (art. 315). Se revocarán las concesiones que se verifique son para acaparamiento o acumulación, o mal uso (art. 313). Se posibilita la reversión de las áreas que son fuentes de agua y se encuentran en manos privadas en caso de necesidad de consumo humano de soberanía alimentaria, salvo las que son parte de territorios indígenas (transitoria 3^a).</p>
2) Gestión comunitaria de las aguas, el páramo y sus fuentes hídricas	<p>La propuesta de la CONAIE implica fomentar el manejo integral comunitario de los páramos y fuentes de agua, prohibiendo las actividades de explotación intensiva de los recursos naturales (art. 41, 315). Es obligatorio el manejo integral de las fuentes de agua y se sanciona cualquier actividad que contamine el ambiente o la salud de los habitantes (art. 321, 341).</p>
3) Prohibición a la privatización de la conservación	<p>La CONAIE prohíbe toda forma de mercantilización de la biodiversidad y sus funciones (art. 42).</p>
4) Usos mercantiles del agua	<p>Se prohíbe formas que impliquen la promoción de empresas embotelladoras porque el alto daño medioambiental que se produce, sin embargo, no se expresa en ningún artículo.</p>
5) Derecho humano al agua y orden de concesión	<p>El agua para todos(as) en la cantidad y calidad suficientes para el consumo humano y el riego (art. 24.9). El derecho del agua se integra también con los derechos a la salud, alimentación, nutrición, saneamiento ambiental y otros derechos económicos y sociales (art. 306.2) Prioridades para concesión: Para efectivizar el derecho al agua hay que prever que las concesiones sean realizadas en función social y privilegiando la vida humana y de los ecosistemas. El orden que se propone es el siguiente: (art. 312) Consumo humano y uso doméstico; Riego y abrevadero de animales para la producción familiar y comunitaria;</p>

	<p>Producción agroindustrial; Uso energético, industrial y otros.</p>
6) Democratización institucional	<p>Se propone que las instituciones del agua sean manejadas con una presencia activa de organizaciones de usuarios, de indígenas y campesinos.</p> <p>El Consejo Nacional del Agua (CNA) se concibe como la entidad rectora que se encargará de la política nacional del agua; la planificación hidrológica; administración; conservación; regulación y control de los recursos hídricos y de sus fuentes de generación; así como de la construcción de sistemas de riego. El Consejo se conformará con la participación de las organizaciones indígenas y campesinas, de regantes y usuarios del agua potable y con los representantes de los organismos del Estado (art. 311).</p> <p>También se propone la creación del Instituto Nacional de Riego Indígena y Campesino, que fortalezca las economías campesinas que se basan en el riego comunitario base de la soberanía alimentaria del Ecuador; que se responsabilice de la rehabilitación y el mejoramiento de los sistemas de riego campesinos; y del manejo de las fuentes hídricas, con responsabilidad de que el Estado invierta en esta base de la soberanía alimentaria a través del fondo de riego comunitario.</p> <p>Con la creación del Instituto Nacional de Agua Potable, el Estado garantiza el acceso al agua potable para todos los ecuatorianos, para esto fortalecerá la gestión.</p>

Fuente: Consejo de Gobierno de la CONAIE 2007

Anexo2. Contenido del veto del presidente Correa a la LORHUA

Temáticas delimitadas	Artículos propuestos por el presidente Rafael Correa
a) De la incorporación de la empresa privada, o la privatización del agua, cuando el Estado así lo requiera, en todos los recursos estratégicos	Artículo 7.- Actividades en el Sector Estratégico del Agua. La prestación del servicio público del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Excepcionalmente podrán participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria, en los siguientes casos: a) Declaratoria de emergencia adoptada por la autoridad competente, de conformidad con el ordenamiento jurídico; o, b) Desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las competencias técnicas o financieras para hacerlo. El plazo máximo será de diez años, previa auditoría (5, 6).
b) De la Autoridad Única del Agua, que se centra en las dos instancias propuestas por el ejecutivo: La Autoridad Única del Agua que viene a estar representada solamente por la Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) y la Agencia de Regulación y Control (ARCA)	<p>Artículo 18.- Competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua. Las competencias son: p) Establecer los parámetros generales, en base a estudios técnicos y actuariales, para la fijación de las tarifas por la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, riego y drenaje, y fijar los montos de las tarifas de las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, en los casos determinados en esta Ley.</p> <p>Artículo 23.- Competencias de la Agencia de Regulación y Control. La Agencia de Control y Regulación tendrá las siguientes competencias: m) Imponer las multas y ejercer la jurisdicción coactiva para su recaudación y las demás que correspondan; n) Dictar las normas necesarias para el ejercicio de sus competencias; y, ñ) Emitir informe previo vinculante para el otorgamiento de las autorizaciones para todos los usos y aprovechamiento del agua, así como también emitir normas técnicas para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura hídrica, y controlar su cumplimiento.</p> <p>Artículo 97.- Déficit hídrico. En caso de disminución de caudales por motivo de escases temporal o permanente, el agua se entregará a los usuarios de las autorizaciones vigentes, en forma proporcional al volumen disponible y respetando el orden de prelación indicado en esta Ley, por medio de la notificación de la Autoridad Única del Agua.</p>
c) De la regulación del envasamiento de agua, la incorporación de la empresa privada y la limitación de esta	Artículo 105.- Del aprovechamiento del agua para envasarla. El envasado de agua para consumo humano es un aprovechamiento productivo consistente en el procesamiento, tratamiento de potabilización o purificación de las aguas captadas de fuentes naturales superficiales o subterráneas, realizada mediante procedimientos técnicos certificados. La

<p>actividad en los sistemas comunitarios de agua</p>	<p>autorización de uso para aprovechamiento de agua para envasado, captada directamente de la fuente natural, superficial o subterránea, tendrá una tarifa diferenciada que será determinada por la Autoridad Única del Agua de acuerdo con el volumen de agua captada. Esta autorización otorgada por la Autoridad Única del Agua, deberá ser requisito obligatorio para realizar las actividades de embasamiento, producción y comercialización del producto. Este aprovechamiento puede ser realizado por personas naturales, jurídicas, públicas, privadas, comunitarias y mixtas, así como también por las organizaciones de la economía popular y solidaria, por sí mismas o en alianza con los Gobiernos Autónomos Descentralizados o los sistemas comunitarios de gestión de agua. Las solicitudes que presenten las entidades comunitarias o de la economía popular y solidaria, titulares de derechos colectivos, para el aprovechamiento del agua en sus territorios o tierras comunitarias, tendrán derecho preferente en el otorgamiento de nuevas autorizaciones. Se prohíbe el embasamiento de todo tipo de agua, previamente de sistemas de abastecimiento públicos o comunitarios. Por excepción, solo podrá realizarse, previa autorización de la Autoridad Única del Agua, de la Autoridad Sanitaria Nacional correspondiente y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, siempre que garantice que se ha sometido al proceso de tratamiento, purificación o enriquecimiento de acuerdo a las normas técnicas. La entidad que administre el sistema de abastecimiento, establecerá una tarifa diferenciada de acuerdo al volumen de agua procesada.</p>
<p>d) De las autorizaciones para el aprovechamiento industrial del agua y la regulación de la contaminación; y del aprovechamiento del agua en acuicultura</p>	<p>Artículo 107.- Aprovechamiento industrial. Para toda actividad industrial en la que se utilice agua de fuentes hídricas, se solicitará la autorización de aprovechamiento productivo a la Autoridad Única del Agua. Las industrias que capten agua de las redes de abastecimiento de agua para aprovechamiento productivo, obtendrán del gobierno autónomo descentralizado la autorización para la conexión que deberá registrarse ante la Autoridad Única del Agua. Las personas que se dediquen a la extracción de sal de agua de mar para fines comerciales, deberán obtener de la Autoridad Única del Agua la respectiva autorización de aprovechamiento productivo del agua, y pagar la tarifa correspondiente. Las aguas destinadas para el aprovechamiento industrial, una vez utilizadas, serán descargadas por el usuario, previo tratamiento cumpliendo con los parámetros técnicos que dice la Autoridad Ambiental Nacional.</p>

	<p>Artículo 108.- Aprovechamiento de agua en acuicultura. Las personas que se dediquen a cualquier actividad piscícola o acuícola, que no se considere incluida en la soberanía alimentaria en los términos regulados en esta Ley, deberán obtener de la autoridad pública correspondiente los permisos necesarios para el ejercicio de su actividad, quien previo a otorgarlos deberá requerir de la Autoridad Única del Agua los informes respecto del aprovechamiento productivo del agua, que causará el pago de tarifas establecidas en la presente Ley, cuando sea consuntivo.</p>
<p>e) Del establecimiento de tarifas desde la Autoridad Única del Agua, criterios de imposición del poder desde arriba y la limitación a la autonomía de las juntas de agua.</p>	<p>Artículo 143.- Tarifa para aprovechamiento de agua en generación eléctrica. El aprovechamiento productivo para la generación de electricidad y el aprovechamiento de energía hidrotérmica, tendrá una tarifa que se establecerá por la Autoridad Única del Agua, sobre la base de regulaciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control del Agua.</p> <p>Artículo 144.- Tarifa para aprovechamiento productivo de la economía popular y solidaria. La Autoridad Única del Agua, sobre la base de regulaciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control, fijará la tarifa para la economía popular y solidaria en atención a la capacidad y productividad de los autorizados.</p> <p>Artículo 149.- Competencia sancionatoria. El conocimiento y sanción de las infracciones a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento. Siempre que el acto no constituya delito o contravención, son competencia de la Autoridad Única del Agua y de la Agencia de Regulación y Control en la forma establecida en esta Ley y su Reglamento. En aquellas infracciones que de conformidad con esta Ley deban ser determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional o por la Autoridad Nacional de Salud, se requerirá su resolución en firme, en el procedimiento administrativo común antes de dictar la sanción por parte de la Autoridad Única del Agua o la Agencia de Regulación y Control, según corresponda (AN 2014c, 5-9).</p>

Elaborado por la autora a partir de AN (2014)