



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA -**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

TÍTULO DE LA TESIS:

“Agua, Organizaciones Sociales y Estado. Disputas y controversias en torno a la implementación de la Ley de Recursos Hídricos en Cotopaxi, Ecuador (2014-2022)”

Autor:

**Ricardo Francisco Ureña López**

Directora:

**Melina Tobías**

Fecha:

**Mayo 2023**

## RESUMEN

La presente tesis analiza las particularidades que trajo consigo la implementación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos durante el periodo 2014 – 2022 dentro de la Provincia de Cotopaxi, específicamente en el Cantón Latacunga. Antes de la aprobación de la ley se realizaron una serie de debates, consultas prelegislativas y acciones colectivas en donde se trajo a colación el derecho humano al agua, y sobre todo, se exponía la necesidad de establecer mecanismos de gestión participativa que permitieran establecer procesos en torno a la anhelada distribución hídrica en el país.

En este sentido y considerando que no se han realizado investigaciones en Ecuador sobre la aplicación de la ley, la presente tesis aborda las problemáticas, controversias y particularidades que trajo consigo la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) desde una perspectiva local. Para ello nos situamos desde los planteamientos de la ecología política, la justicia hídrica y la sociología de la acción pública con el objetivo de comprender desde los actores involucrados sus visiones en torno a la ley, además para identificar cómo las problemáticas surgidas en el territorio, producto de la implementación de la ley, nos apoyamos en el análisis de las controversias generadas entre los actores que se encuentran dentro del espacio que forma parte del estudio de caso.

De esta manera entre las preguntas que orientan la investigación se encuentran las siguientes: ¿Cuáles son los efectos socio-territoriales e institucionales de la implementación de la LORHUAA en los actores del agua de la provincia de Cotopaxi Ecuador en el periodo 2014-2022?, ¿Qué controversias emergen en la escala local por la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi?, ¿De qué manera se apropian de la normativa jurídica los actores del agua en Cotopaxi?, ¿Qué dinámicas sociales, institucionales, territoriales se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la LORHUAA?

Interesa entonces dar cuenta de la dinámica que se generó entre los actores institucionales del agua como la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y los principales actores locales vinculados a la gestión hídrica como son las juntas de riego y juntas de agua potable en Cotopaxi. La hipótesis que orienta la investigación menciona que la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi significó la imposición de una mirada única en relación al agua a través de los procesos de obtención de personerías jurídicas para acceder a concesiones hídricas.

Todo ello generó una reorganización de los actores del agua (juntas de agua) de la provincia que trajo aparejados procesos de resistencia y adaptación a la normativa, que se tradujeron en procesos de profesionalización de sus miembros e incluso la emergencia de controversias en torno a la valoración del agua. Para analizar esta problemática y con el objetivo de comprender las diversas visiones en torno al agua una vez implementada la ley partimos de un enfoque cualitativo a través de la realización de entrevistas a profundidad de miembros de juntas de agua potable y riego de la provincia de Cotopaxi, actores institucionales así como a miembros de organizaciones sociales y políticas vinculadas al agua. Cabe destacar que también se tomaron en cuenta fuentes y documentos de las juntas de agua así como de la Secretaría Nacional del Agua en Cotopaxi.

El estudio de caso realizado tomó en cuenta específicamente a los actores involucrados en la gestión del canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato. Dentro de los principales hallazgos de la tesis podemos destacar que los actores locales involucrados en la gestión hídrica como son las juntas de agua potable y riego se apropiaron de la reglamentación planteada en la LORHUAA específicamente en lo que se refiere a la gestión y obtención de personerías jurídicas que les permite ser reconocidos como actores institucionales dentro de la normativa, este acto les permite gestionar recursos económicos y técnicos frente a SENAGUA para el mantenimiento de sus canales de riego o redes de distribución hídrica.

Sin embargo, se identificó también que no todas las juntas se encuentran en la misma condición de poder gestionar sus procesos frente a la Secretaría Nacional del Agua ya que para poder realizar sus procesos es necesario contar con apoyo jurídico y técnico. Por otra parte al no contar con el apoyo institucional de las Juntas de Agua Potable y Riego han generado espacios de autogestión que les permite dar solución a problemas emergentes de manera inmediata.

Además se evidencia que uno de los elementos que promovía la ley con su articulado es llegar a tener una distribución hídrica equitativa y justa, sin embargo, en Cotopaxi continúa siendo una situación pendiente principalmente por las controversias entre los actores que forman parte de las juntas de agua frente al sector privado. Por último se destaca que los representantes de las juntas de agua potable y riego de la Provincia de Cotopaxi no cuentan con un conocimiento detallado en torno a lo planteado en la LORHUAA lo cual los coloca en una situación de vulnerabilidad jurídica que legitima la desigualdad en torno a la distribución hídrica dentro de la Provincia de Cotopaxi.

Palabras clave: acción pública, ecología política, ecuador, ley de agua, sociología.

## **ABSTRACT**

This thesis analyzes the particularities brought about by the implementation of the Organic Law of Water Resources during the period 2014 - 2022 within the Province of Cotopaxi, specifically in the Canton Latacunga. Prior to the approval of the law, a series of debates, pre-legislative consultations and collective actions were carried out where the human right to water was brought up and above all the need to establish participatory management mechanisms that would allow the establishment of processes around the desired water distribution in the country was exposed.

In this sense, and considering that no research has been carried out in Ecuador on the application of the law, this thesis addresses the problems, controversies and particularities brought about by the Water Resources Law from a local perspective. In order to do so, we use the sociology of law and the sociology of public action with the objective of understanding from the actors involved their visions of the law, and to identify how the actors appropriate water in the legal framework, we take up the concept of geo-legal actions as well as the socio-technical controversies to have a global perspective of the analyzed situation.

Thus, among the questions guiding the research are the following: what are the socio-territorial and institutional effects of the design and implementation of the Water Resources Law on water actors in the province of Cotopaxi Ecuador in the period 2014-2022, what controversies emerge at the local scale due to the implementation of the Water Resources Law in Cotopaxi? How do social actors mobilize the right? what geolegal actions do they establish? what tensions are generated between community water management models with the model established in the LORHUAA? what productivities (social, institutional, territorial) were generated in the province of Cotopaxi with the implementation of the Water Resources Law in Cotopaxi?

It is therefore interesting to account for the dynamics generated between institutional water actors such as the National Water Secretariat (SENAGUA) and the main local actors linked to water management such as irrigation boards and drinking water boards in Cotopaxi. The hypothesis guiding the research mentions that the implementation of the Water Resources Law in Cotopaxi meant the imposition of a single view in relation to water through the processes of obtaining legal status to access water concessions.

All this generated a reorganization of the water actors (water boards) in the province that brought with it processes of resistance and adaptation to the regulations, which resulted in processes of professionalization of its members and even the emergence of controversies around the valuation of water. In order to analyze this problem and with the objective of understanding the different views on water once the law was implemented, we started with a qualitative approach through in-depth interviews with members of drinking water and irrigation boards in the province of Cotopaxi, institutional actors as well as members of social and political organizations related to water. It should be noted that sources and documents from the water boards as well as from the National Water Secretariat in Cotopaxi were also taken into account.

The case study specifically considered the stakeholders involved in the management of the Latacunga-Salcedo-Ambato irrigation canal. Among the main findings of the thesis, we can highlight that the local stakeholders involved in water management, such as the drinking water and irrigation boards, took ownership of the regulations set forth in the LORHUAA, specifically with regard to the management and obtaining of legal status that allows them to be recognized as institutional stakeholders within the regulations. This act allows them to manage economic and technical resources with SENAGUA for the maintenance of their irrigation canals or water distribution networks.

However, it was also identified that not all the boards are in the same condition to be able to manage their processes with the National Water

Secretariat, since legal and technical support is necessary to be able to carry out their processes. On the other hand, not having the institutional support of the Drinking Water and Irrigation Boards, they have generated spaces for self-management that allow them to solve emerging problems immediately.

It is also evident that one of the elements promoted by the law with its articles is to achieve water distribution, however, in Cotopaxi this is still a pending situation and socio-technical controversies arise between the actors that are part of the water boards and the private sector. Finally, it should be noted that the representatives of the drinking water and irrigation boards of the Province of Cotopaxi do not have detailed knowledge of the provisions of the LORHUAA, which places them in a situation of legal vulnerability that legitimizes the inequality of water distribution in the Province of Cotopaxi.

Keywords: ecuador, public action, political ecology, sociology, water law.

## RESUMO

Esta tese analisa as particularidades trazidas pela implementação da Lei Orgânica de Recursos Hídricos durante o período de 2014 a 2022 na Província de Cotopaxi, especificamente no Cantão de Latacunga. Antes da aprovação da lei, foi realizada uma série de debates, consultas pré-legislativas e ações coletivas, nas quais foi abordado o direito humano à água e, principalmente, a necessidade de estabelecer mecanismos de gestão participativa que permitissem o estabelecimento de processos em torno da distribuição de água desejada no país.

Nesse sentido, e considerando que não foi realizada nenhuma pesquisa no Equador sobre a aplicação da lei, esta tese aborda os problemas, as controvérsias e as particularidades trazidas pela Lei Orgânica de Recursos Hídricos, Usos e Aproveitamentos da Água (LORHUAA) a partir de uma perspectiva local. Para isso, utilizamos as abordagens da ecologia política, da justiça hídrica e da sociologia da ação pública para entender os atores envolvidos e suas visões da lei, e para identificar os problemas que surgiram no território como resultado da implementação da lei, contamos com a análise das controvérsias geradas entre os atores dentro do espaço que faz parte do estudo de caso.

Assim, entre as perguntas que orientam a pesquisa estão as seguintes: Quais são os efeitos socioterritoriais e institucionais da implementação da LORHUAA sobre os atores da água na província de Cotopaxi, Equador, no período de 2014 a 2022; Que controvérsias surgem em nível local devido à implementação da LORHUAA em Cotopaxi; Como os atores da água em Cotopaxi se apropriam dos regulamentos legais? Que dinâmicas sociais, institucionais e territoriais foram geradas na província de Cotopaxi com a implementação da LORHUAA?

Portanto, é de interesse explicar a dinâmica gerada entre os atores institucionais da água, como a Secretaria Nacional da Água (SENAGUA), e os principais atores locais ligados à gestão da água, como os conselhos de irrigação e os conselhos de água potável em Cotopaxi. A hipótese que orienta a pesquisa menciona que a implementação da LORHUAA em Cotopaxi significou a imposição de uma visão única sobre a água por meio dos processos de obtenção de status legal para acessar as concessões de água.

Tudo isso gerou uma reorganização dos atores da água (conselhos de água) na província que trouxe consigo processos de resistência e adaptação à regulamentação, o que resultou em processos de profissionalização de seus membros e até mesmo no surgimento de controvérsias sobre a avaliação da água. Para analisar esse problema e com o objetivo de compreender as diferentes visões sobre a água após a implementação da lei, utilizamos uma abordagem qualitativa por meio de entrevistas em profundidade com membros de conselhos de água potável e irrigação na província de Cotopaxi, atores institucionais e membros de organizações sociais e políticas ligadas à água. Deve-se observar que as fontes e os documentos dos conselhos de água, bem como da Secretaria Nacional da Água em Cotopaxi, também foram levados em consideração.

O estudo de caso levou em conta especificamente os atores envolvidos na gestão do canal de irrigação Latacunga-Salcedo-Ambato. Entre as principais conclusões da tese, podemos destacar que os atores locais envolvidos na gestão da água, como os conselhos de água potável e de irrigação, se apropriaram dos regulamentos estabelecidos na LORHUAA, especificamente no que diz respeito à gestão e obtenção do status legal que lhes permite ser reconhecidos como atores institucionais dentro dos regulamentos, esse ato lhes permite gerenciar recursos econômicos e técnicos perante o SENAGUA para a manutenção de seus canais de irrigação ou redes de distribuição de água.

No entanto, também foi identificado que nem todos os conselhos estão nas mesmas condições de gerenciar seus processos com a Secretaria Nacional de Águas, uma vez que é necessário apoio jurídico e técnico para poder realizar seus processos. Por outro lado, como os Conselhos de Água e Irrigação não têm apoio institucional, eles criaram espaços de autogestão que lhes permitem resolver problemas emergentes imediatamente.

Também é evidente que um dos elementos promovidos pela lei é conseguir uma distribuição equitativa e justa da água, porém, em Cotopaxi, essa ainda é uma situação pendente, principalmente devido às controvérsias entre os atores que fazem parte dos conselhos de água e o setor privado. Por fim, destaca-se que os representantes dos conselhos de água potável e irrigação da Província de Cotopaxi não têm conhecimento detalhado das disposições da LORHUAA, o que os coloca em uma situação de vulnerabilidade jurídica que legitima a desigualdade na distribuição de água na Província de Cotopaxi.

Palavras-chave: ação pública, ecologia política, Equador, lei da água, sociologia.

## **DEDICATORIA**

Para Emma y Yessenia

Para mi familia mexicana y ecuatoriana

Para los pueblos latinoamericanos que luchan día a día frente a las desigualdades, injusticias e inequidades

## **AGRADECIMIENTOS**

Sin duda dentro del desarrollo de una tesis confluyen un sinnúmero de factores pero sobretodo personas que contribuyeron con sus consejos, motivaciones, acompañamiento, charlas, debates y observaciones para hacer posible este documento.

A Emma y Yessenia por acompañarme en todo sentido dentro de esta travesía. A mis familiares mexicanos y ecuatorianos por impulsarme a desarrollar esta investigación.

A las autoridades de FLACSO Argentina por hacer posible el convenio con la Universidad Técnica de Cotopaxi (Ecuador) y permitir esta cursada.

A Pedro Núñez Director del Doctorado quien siempre comprendió la realidad de cada uno de los doctorandos, mantuvo un contacto permanente, gestionó el Doctorado en medio de una pandemia y generó alternativas para culminar nuestros cursos, talleres de tesis y nos acompañó hasta el final con sus consejos y orientaciones.

A Gabriela Merlinsky cuya conversación en el café frente a la Facultad de Sociales de la Universidad de Buenos Aires fue clave para orientar mi investigación y contactarme con Melina Tobías.

A mi directora de tesis Melina Tobías por aceptar este reto y acompañarme en todo el proceso de investigación en sesiones presenciales en Buenos Aires en “El Germani” y posteriormente, debido a la pandemia, a través de sesiones virtuales. Su paciencia, comprensión, capacidad analítica y observaciones detalladas hicieron posible abordar un problema tan complejo como es la distribución hídrica en Ecuador.

A nuestros profesores de Taller de Tesis quienes con paciencia y sabiduría nos acompañaron en las diversas sesiones, en primer término Verónica De Valle en donde se plantearon las primeras ideas de este proyecto, a Pablo De Marinis que con su visión y comentarios nos animaba robustecer nuestra investigación, a Daniel Jones quien nos realizó observaciones detalladas en el momento que la tesis recorría sus primeros capítulos.

A todos los valiosos profesores de FLACSO Argentina que desde sus ámbitos de conocimiento dictaron cátedras magistrales que nos motivaron a seguir problematizando la realidad social: Nestor Cohen<sup>+</sup>, Gabriela Gómez Rojas, Pablo Forni, Sergio de Piero, Mariano Frascini, Nathalie Puex, Carolina Bruck, Alicia Méndez, Emilio Crenzel, Valeria Llobet, Paula Bontempo y Patricia Vargas.

Al Consejo Universitario y Autoridades de la Universidad Técnica de Cotopaxi.

A la eterna luchadora que nos mostró en la esquina de avenida Rivadavia y Ayacucho en Buenos Aires, la leyenda “No hi ha somnis impossibles”

A mis amigos de México, Ecuador y el mundo que siempre desde sus espacios me han acompañado.



## ÍNDICE GENERAL

Capítulo I. Introducción .....	2
1.1 Precisiones sobre la política del agua en Ecuador .....	2
1.2 Antecedentes de la gestión hídrica en Cotopaxi .....	6
1.3 El problema de investigación .....	8
1.4 Preguntas de investigación .....	13
Principal .....	13
Secundarias .....	13
1.5 Objetivo general .....	13
1.6 Objetivos específicos .....	14
1.7 Hipótesis.....	14
1.8 Justificación.....	14
1.9 Precisiones sobre las perspectivas de análisis .....	15
1.10 Precisiones metodológicas .....	22
1.11 Análisis de datos .....	30
1.12 Particularidades del trabajo de campo.....	32
1.13. Estructura de la Tesis .....	34
Capítulo II. Ciudadanía y agua en América Latina: a una mirada desde la Ecología política, la Justicia Hídrica y la Sociología de la Acción Pública .....	40
2.1 Introducción .....	40
2.2 Ciudadanía y espacios políticos en movimiento .....	41
2.3 Gobiernos progresistas en Latinoamérica y la nueva agenda de derechos.....	47
2.4 Las contribuciones de la ecología política al estudio del agua .....	56
2.5 Justicia Hídrica.....	65
2.6 Justicia hídrica en Latinoamérica.....	67
2.7 Justicia hídrica en Ecuador.....	74
2.8 La sociología de la acción pública y la implementación de políticas.....	87
2.9 Conclusión.....	92
Capítulo III Consideraciones generales de la política del Agua en Ecuador.....	95
3.1    Introducción .....	95
3.2    Antecedentes a la reforma de la LORHUAA.....	97
3.3    Los vínculos de las organizaciones sociales a inicio del proyecto gubernamental de la revolución ciudadana .....	103

3.4 Asamblea constituyente y la propuesta de una nueva Ley.....	106
3.5 Acción colectiva, consulta prelegislativa y aprobación de la Ley de Recursos Hídricos .....	109
3.6 Controversias en torno a la LORHUAA en Ecuador .....	112
3.7 Conclusión.....	119
Capítulo IV Actores, instituciones y organizaciones sociales vinculadas a la gestión hídrica en Cotopaxi.....	122
4.1 Introducción .....	122
4.2 Recursos hídricos en Ecuador .....	124
4.3 Características geográficas y sociales de la Provincia de Cotopaxi.	126
4.4 La gestión institucional del agua en Cotopaxi .....	129
4.5 Actores del agua en Cotopaxi .....	131
4.6 Dinámicas sociales e hídricas en el Cantón Latacunga.....	141
4.7 Dinámicas laborales en Brocoleras y Florícolas en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi.....	152
4.8 Fusión SENAGUA – MAE un nuevo escenario para la gestión hídrica en Ecuador.....	158
4.9 Conclusión.....	159
Capítulo V Implementación y controversias en torno a la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi.....	162
5.1 Introducción .....	162
5.2 Desigualdades jurídicas y concentración de poder .....	163
5.3 La disputa por los caudales: desigualdad hídrica entre juntas de riego, florícolas y brocoleras .....	174
5.4 Visiones y sentidos de las juntas de agua de Cotopaxi en torno a la LORHUAA .....	185
5.5 Superposición de funciones.....	186
5.6 Competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua. L ...	187
5.7 Conclusión.....	190
CAPÍTULO VI. Los límites de la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi .....	193
6.1 Introducción .....	193
6.2 Los límites de la LOHR en torno a la distribución de los recursos hídricos en Cotopaxi .....	195
6.3 Valoraciones sobre la LORHUAA por parte de los usuarios del agua .....	208
6.4 La autogestión como estrategia de las Juntas de Agua en Cotopaxi	213

6.5 Las limitaciones de la política del agua y el derecho humano al agua .....	218
6.6 Conclusión.....	223
Capítulo VII Reflexiones finales.....	225
7.1 Aportes del estudio de caso para pensar la implementación de normativas hídricas en Ecuador y América Latina .....	225
7.2 El caso de la LORHUAA 2014: de su aprobación a su inconstitucionalidad .....	235
7.3 Un nuevo ciclo: La propuesta de una ley intercultural de Recursos Hídricos .....	242
7.4 Posibles escenarios futuros para la investigación en torno a los recursos hídricos en Ecuador y América Latina.....	247
Referencias bibliográficas.....	253
Anexos y/o apéndices.....	268

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Caudales y volumen hídrico por demarcación hidrográfica.....	24
Tabla 2. Resumen estrategia metodológica.....	26
Tabla 3. Dimensiones orientadoras abordadas en las entrevistas a profundidad .....	29
Tabla 4. Competencias gobiernos provinciales y locales de acuerdo al COOTAD .....	51
Tabla 5. Ríos ecuatorianos por región .....	124
Tabla 6. Autorizaciones, usos y caudales hídricos Provincia de Cotopaxi .....	136
Tabla 7. Porcentaje de usos de agua en el Cantón Latacunga por actividad.....	151
Tabla 8. Requisitos para obtener personerías jurídicas.....	167
Tabla 9. Factores sociales, ambientales y normativos en torno al Agua en Cotopaxi.....	208

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema categorías de análisis teórico.....	22
Figura 2 Marcha por el agua y la vida .....	54
Figura 3 Fases de las consultas prelegislativas en Ecuador .....	75
Figura 4 Controversias en torno al desarrollo de la consulta prelegislativa de la LORHUAA en Ecuador.....	76
Figura 5 Pentágono de la acción pública.....	87
Figura 6 Variables de análisis acción pública.....	88
Figura 7 Extracto ley de indias .....	97
Figura 8. Normativas hídricas en Ecuador de 1832 a 2014.....	102
Figura 9. Asamblea Constituyente 2008.....	106
Figura 10 Principios agua constitución 2008.....	107
Figura 11 Demarcaciones Hidrográficas del Ecuador .....	108
Figura 12 CONAIE expresa inconformidades a la consulta prelegislativa .....	111
Figura 13 Sesión de aprobación LORHUAA en la Asamblea Nacional Ecuador .....	112
Figura 14 Comparación gobernanza del agua ley de aguas 1972 – ley de aguas 2014.....	113
Figura 15 participación y jerarquías para la gestión hídrica acorde a la LORHUAA.....	117
Figura 16 Potencial hídrico Ecuador .....	125
Figura 17 Responsabilidades SENAGUA a partir del año 2008.....	126
Figura 18 Concentración hídrica Ecuador.....	127
Figura 19 Ubicación de la provincia de Cotopaxi .....	128
Figura 20 Cantón Latacunga .....	129

Figura 21 Mapa hídrico Cotopaxi .....	133
Figura 22 Distribución de autorizaciones de agua Provincia de Cotopaxi .....	135
Figura 23 Distribución concesiones de uso y caudales.....	137
Figura 24 Concesiones agua para uso industrial en Cotopaxi.....	138
Figura 25 Canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato.....	138
Figura 26 Mapa del Canal Latacunga-Salcedo- Ambato.....	139
Figura 27 Ubicación geográfica Cantón Latacunga.....	141
Figura 28 División Parroquial Cantón Latacunga .....	142
Figura 29 Cuencas hídricas Cantón Latacunga.....	147
Figura 30 Concesiones hídricas Cantón Latacunga.....	149
Figura 31 Recolectora de Rosas en Cotopaxi.....	152
Figura 32 Haciendas Florícolas Cantón Latacunga.....	153
Figura 33 Empresa Brocolera Provefrut S.A.....	154
Figura 34 Trabajadores en Brocoleras del Cantón Latacunga, Cotopaxi.	155
Figura 35 Protestas contra supuesto bombardeo a las nubes en Cotopaxi	156
Figura 36 Vínculo entre actores de acuerdo al enfoque .....	157
Figura 37 Porcentaje por tipo de riego.....	176
Figura 38 Ejemplo de concentración hídrica en el Cantón Latacunga.....	177
Figura 39 Porcentaje de Concentración Hídrica por regiones en Ecuador.....	202
Figura 40 Porcentaje aguas superficiales y subterráneas Ecuador .....	203
Figura 41 Flujo de gestiones juntas de agua y riego ante SENAGUA.....	214
Figura 42 Organizaciones Sociales entregan a la Asamblea Nacional nueva propuesta para Ley de aguas.....	246
Figura 43 Guillermo Lasso presenta en la ciudad de Latacunga su propuesta de Ley de Recursos Hídricos .....	247



## SÍGLAS

ARCA: Agencia de Regulación y Control del Agua

AUA: Autoridad Única del Agua

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CNRH: Consejo Nacional de Recursos Hídricos

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y  
Descentralización

EPA: Empresa Pública del Agua

FEDURICC: Federación de Usuarios de Riego; Campesinos de Cotopaxi

JAAPyS: Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento

JDR: Junta de Riego

LORHUAA: Ley Orgánica De Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento  
del Agua

MAATE: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

MAE: Ministerio del Ambiente

MICC: Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi

ROSGAE: Red de Organizaciones Comunitarias Sociales y Comunitarias de  
Agua del Ecuador

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua

PDYOTC: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi

DH: Demarcaciones Hidrográficas

UPHL: Unidades de Planificación Hidrográfica Local

CIPA: Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua

CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

ARCA: Agencia de Regulación y Control del Agua

CONGOPE: Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados





## **Capítulo I. Introducción**

### **1.1 Precisiones sobre la política del agua en Ecuador**

En Ecuador las investigaciones que se han realizado hasta el momento en torno a la LORHUAA se vinculan con el proceso de construcción del estado plurinacional y el debate sobre la gestión de los recursos hídricos en la asamblea constituyente del año 2008, donde diversas organizaciones sociales realizaron propuestas para la construcción de un estado plurinacional que consolidaría el Sumak Kawsay y/o el Buen Vivir (Dávalos, 2006, Carrillo, 2006).

La asamblea fue un punto de encuentro entre diversos actores sociales que marcó el inicio de una nueva fase política en Ecuador (Ospina, 2009, Ramírez, 2010, Tuaza, 2011, Bedon, 2011 y Anton, 2010). En este escenario y con el propósito de garantizar el así definido como derecho humano al agua, se plantean alternativas por parte de las organizaciones sociales indígenas y campesinas para que se expida una ley donde se garantice una distribución equitativa del recurso, eliminar su privatización y consolidar la soberanía alimentaria. En la consulta pre-legislativa, convocada por la asamblea constituyente para debatir la LORHUAA, se debatió la gestión y el manejo ancestral del agua, sin embargo, en la redacción de la propuesta de ley, concretamente, en el artículo 5 se establece que el Estado será el único que decida a través de la Autoridad Única del Agua (AUA) sobre la gestión del recurso.

La propuesta fue cuestionada en la asamblea nacional y por los movimientos sociales indígenas y campesinos del Ecuador, actores que desde el año 2010 manifestaron su rechazo a la ley través de acciones colectivas por vulnerar sus derechos colectivos con el establecimiento de la AUA (Lalander, 2009, Ospina, 2010, Ramírez, 2010).

Sobre este escenario, en el que fueron protagonistas los movimientos sociales de organizaciones campesinas e indígenas a través de sus acciones colectivas, Ortiz (2016) identifica que emergió una configuración policéntrica de los movimientos sociales, específicamente en la marcha por el agua y la vida del año 2012 donde no solo contó con la participación del movimiento indígena, sino también con actores del entorno urbano y rural, (campesinos, estudiantes, ecologistas, juntas de regantes y maestros), la marcha del año 2012 no fue combativa sino pacífica y significó un punto de encuentro de afirmación identitaria y reivindicación de actores diversos que se encontraban dispersos, por ello el autor afirma que se conformó un movimiento social policéntrico en torno al debate sobre la LORHUAA y las concepciones en torno al agua.

A pesar de los cuestionamientos sobre su aplicación, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua fue aprobada el 31 de julio del 2014, posteriormente se publicó en el registro oficial el 6 de agosto del año 2014. Se afirma que más que una integración política a través de la ley, lo que se ha generado son divisiones entre los actores y sectores otrora organizados (Terhorst, Olivera & Dwinell, 2013).

Uno de los puntos más controvertidos se refiere a los nuevos organismos de gestión que establece la ley entre ellos los consejos de cuencas cuyos mecanismos de conformación no son claros, razón por la cual los actores del agua entre ellos las juntas de riego exigen que dentro de los mismos se considere una gestión hídrica colectiva, en donde puedan participar actores vinculados a los procesos de riego y también aquellos vinculados a la distribución de agua potable. Otro de los elementos que ha causado controversia entre las comunidades indígenas y campesinas del Ecuador se refiere a la gestión de los canales de riego que fueron construidos en “minga”<sup>1</sup> por las comunidades y que con la aprobación de la ley pasarían a ser gestionados exclusivamente por SENAGUA.

---

<sup>1</sup> Se refiere a una forma de trabajo participativo, colectivo, voluntario y no remunerado de las comunidades campesinas e indígenas que es realizado con un objetivo común.

Frente a la LORHUAA en Ecuador la literatura evidencia que ha sido problematizada como una coyuntura donde entran en juego construcciones discursivas y visiones del agua entre las organizaciones sociales y el estado, ya que en el marco legal predominan los principios técnicos más que los saberes populares (Zapatta, 2017).

Otro de los aportes se refiere a que dentro de la ley no se toman en cuenta los ciclos hidrosociales que históricamente han construido las organizaciones campesinas e indígenas, además de que estas organizaciones no pueden decidir sobre la gestión hídrica (Hoogesteger, Boelens, Baud, 2013, 2015; Arroyo, 2015, Ramos, 2017; Martínez y Aguilar, 2015)

Por otra parte la gestión hídrica en Ecuador ha sido analizada como constructora de procesos de identidad y de territorialización (Pila, 2015), como un espacio de disputa por la legitimidad de la gestión hídrica el Estado, juntas de agua y campesinos (Boelens, 2008; Boelens, et al, 2010; Boelens & Vos, 2014;), así como una relación compleja y contradictoria entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda en un contexto post-neoliberal (Terhorst et al, 2013).

También desde la perspectiva de la ecología política se han planteado preguntas como ¿cuáles han sido los impactos sociales y ambientales del proyecto minero en torno a los recursos hídricos? Y ¿Cómo estos procesos han incidido en la construcción de racionalidades ambientales?

En este ámbito Ponce (2013) reflexiona acerca de los impactos sociales y ambientales del proyecto minero “Mirador” en donde se manifiesta como a pesar de que se ha estatizado y normado la extracción de recursos naturales estratégicos se sigue privilegiando a grupos minoritarios empoderados.

A través de una reconstrucción histórica de la minería en Ecuador, se identifican los vínculos entre el estado y mineras trasnacionales que permitieron la cesión de permisos para la explotación minera en el sur del

país, frente a ello surgieron distintas organizaciones sociales para denunciar la represión que habían sufrido por parte del estado ecuatoriano. Se evidencia en esta investigación la manera en que se contradicen los discursos institucionales frente al de las organizaciones sociales que a través de distintas acciones colectivas y repertorios contradijeron el discurso oficialista. Ponce, (2013) afirma que a pesar de generar un discurso sobre el buen vivir, en Ecuador la variable dominante sigue siendo la acumulación.

Otra de las investigaciones que indaga de manera documental la manera en que se construyeron y enfrentaron distintas racionalidades ambientales en pro de la defensa del agua frente a los proyectos mineros a gran escala en la provincia del Azuay en Ecuador, es la de Alvarado (2016) en donde el autor identifica que los movimientos sociales en Ecuador lograron conformar una racionalidad ambiental en el periodo 2003-2008.

Por su parte Boelens, Panfichi & Guevara (2010) analizan que en los países andinos se encuentra en juego la legitimidad de la administración del agua. Para ellos la cuestión hídrica se refiere también a una legitimidad del poder y un juego de autoridad entre distintos actores sociales que entran en disputa con las reformas establecidas por los gobiernos de izquierda.

En este sentido este proyecto de investigación se preocupa por analizar cómo los actores vinculados al agua, específicamente las juntas de agua potable y de riego vinculadas al canal Latacunga-Salcedo-Ambato de la Provincia de Cotopaxi Ecuador, enmarcaron su accionar en este nuevo andamiaje legal. Para ello se realizará un análisis que parte desde la Sociología Jurídica para identificar en territorio los efectos de la implementación de la ley tomando en cuenta la perspectiva de sus actores y protagonistas.

## **1.2 Antecedentes de la gestión hídrica en Cotopaxi**

Esta investigación retoma el escenario descrito anteriormente y se propone estudiar el modo en que se manifiestan los efectos de la implementación de la ley y sus efectos en la provincia de Cotopaxi Ecuador. Interesa analizar la manera en que los actores del agua interactúan con el nuevo marco jurídico, ya que su accionar frente a la ley ha cambiado desde el momento en que el proyecto se debatió y cuando se implementó. Por ejemplo, se pasó del discurso contestatario hacia la ley a capacitarse técnica y legalmente para poder acceder a una concesión hídrica, como lo establece la nueva normativa aprobada en el año 2014.

La provincia de Cotopaxi presenta características que hacen relevante el análisis como las siguientes: cuenta con un patrimonio hídrico que se compone de páramos, cuencas y ríos que alimentan los canales que se distribuyen a lo largo del país y es una de las provincias que desde hace más de dos décadas ha consolidado un capital organizativo en torno a la defensa del agua.

Los ríos de la provincia de Cotopaxi alimentan cuatro cuencas hídricas del Ecuador (Esmeraldas, Babahoyo, Pastaza y Napo), estas cuencas permiten la producción agrícola en la costa y en la Amazonía ecuatoriana. Gran parte del patrimonio hídrico de Cotopaxi se debe a que dentro de la provincia existen páramos con una alta concentración de agua.

La provincia de Cotopaxi cuenta con 215 juntas de agua potable y 468 juntas de riego, cuyos principios organizativos son los siguientes: “decisión colectiva” a través de asambleas para definir aspectos sobre la gestión del recurso, “autogestión” para la administración de recursos económicos y administrativos, “solidaridad” con las familias que pertenecen a la organización y finalmente la “pertenencia”, donde los usuarios del recurso

son tomados en cuenta como compañeros y no como clientes que contratan un servicio.

Las juntas de agua potable y de riego de Cotopaxi se han vinculado, en las últimas dos décadas, con organizaciones que abordan el problema de los recursos hídricos, entre ellas se encuentran la Federación de Usuarios Regantes Indígenas y Campesinos de Cotopaxi (FEDURICC), el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), las Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE), la Red de Organizaciones Comunitarias Sociales y Comunitarias de Agua del Ecuador (ROSGAE) y el Foro de los Recursos Hídricos entre otros.

La FEDURICC surgió como un articulador de las Juntas de Regantes de la provincia durante la década de 1990 y posteriormente lideró diversas acciones colectivas para exigir soluciones frente al deterioro de los páramos andinos y la contaminación del agua en los años 2000 y 2005.

El MICC surgió en la década de 1960 como un espacio de organización de las comunas de Cotopaxi y llegó a consolidarse como movimiento en la década de 1980, durante la década de los noventa el movimiento participó activamente en las acciones colectivas por el reconocimiento de los derechos indígenas. En los últimos veinte años el movimiento ha orientado sus exigencias hacia los problemas de la tierra y el agua.

JAAPRE surge en el año 2009 con el propósito de participar y representar a las juntas que trabajan de forma colectiva y comunitaria en el debate sobre la Ley Orgánica de Recursos Hídricos. La organización integró a juntas de agua de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, las juntas vinculadas a JAAPRE participaron activamente en los procesos de diálogo y debate de la LORHUAA que se encuentra actualmente aprobada.

La ROSGAE integra a organizaciones que trabajan de forma comunitaria en la distribución de agua para consumo humano y riego. Es un organismo

nacional autónomo articulado a la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS).

El Foro de los Recursos Hídricos surgió en el año 2000 como un espacio de participación y debate sobre las problemáticas del agua. Desde sus orígenes ha trabajado por consolidar una gestión integral del agua entre diversas organizaciones como agricultores y juntas de agua. El foro se compone de foros regionales y provinciales y se encuentran aproximadamente cada dos años para debatir sus propuestas en una mesa de diálogo nacional.

En este contexto, la presente investigación centrará su interés en analizar el accionar de los actores del agua algunos de ellos vinculados a las organizaciones mencionadas, interesa analizar sus estrategias y demandas frente a la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi. La investigación buscará contribuir al análisis de los conflictos socio ambientales en torno a los recursos hídricos en Ecuador y América Latina.

### **1.3 El problema de investigación**

La problemática sobre la Ley Orgánica de Recursos Hídricos en Ecuador, conocida también como “ley de aguas” tiene su origen en las resoluciones transitorias de la Asamblea Constituyente del año 2008 (Dávalos, 2006, Carrillo, 2006); esta asamblea sentó las bases del proyecto político de Rafael Correa denominado “Revolución Ciudadana” (Ospina, 2009, Ramírez, 2010, Tuaza, 2011, Bedon, 2011 y Anton, 2010). La segunda disposición transitoria de la Constitución, publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre del año 2008, dejó señalado que, en el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán algunas leyes, entre ellas:

La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y

futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

Esta Ley reemplazaría a la LORHUAA que entró en vigencia en 1972 y cuyo reglamento a pesar de incluir cambios en 1979 y en el año 2004 dificultaba la integración del sector rural a la dinámica nacional.

Frente a este escenario, organizaciones sociales y campesinas locales, nacionales y provinciales comenzaron a plantear demandas para que fueran incluidas en el proyecto de ley:

- En concordancia con la orientación plurinacional del Estado ecuatoriano se debería establecer una autoridad plurinacional del agua.
- Distribución equitativa del recurso hídrico en donde participen de la misma manera productores agrícolas campesinos e indígenas.
- Garantizar el consumo humano del agua y fomentar la soberanía alimentaria como se expresaba en la nueva constitución (Camaren, 2012).

En el diálogo entre la asamblea nacional y las diversas organizaciones sociales se debatieron la gestión y el manejo ancestral del agua, el derecho propio o consuetudinario, así como la participación y representación de las organizaciones sociales dentro de los organismos oficiales. Sin embargo, lo que marcó un punto de inflexión dentro del proyecto legislativo para la LORHUAA fue el artículo 5 del proyecto de ley, en donde se manifestaba que:

El agua constituye patrimonio nacional, sector estratégico de decisión y de control exclusivo del Estado a través de la

AUA. Su gestión se orientará al pleno ejercicio de los derechos y al interés público, en atención a su decisiva influencia social, comunitaria, cultural, política, ambiental y económica.

Además, el proyecto de ley determinaba que la AUA tendría tres organismos encargados de gestionar el recurso: Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), Empresa Pública del Agua (EPA) y la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) esta última con la capacidad de intervenir y fiscalizar la gestión y uso del agua.

La decisión de reconocer el agua como sector estratégico y de control exclusivo del Estado a través de la Autoridad del Agua y la propuesta de crear estas otras instituciones generó rechazo en organizaciones campesinas, indígenas y ecologistas, debido a que consideraban que no existía una representación ciudadana de las juntas de agua (potable y riego), organizaciones sociales y de autoridades locales que les permita ser partícipes sobre las decisiones de gestión hídrica (Lalander, 2009, Ospina, 2010, Ramírez, 2010).

De esta manera y luego de pasar por procesos de diálogo en la asamblea constituyente, acciones colectivas de rechazo a la ley (2010, 2012, 2014) y una consulta pre-legislativa con organizaciones sociales a nivel nacional, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua fue aprobada el 24 de junio del 2014 y se publicó en el registro oficial el 6 de agosto del año 2014. A partir del año 2014 la Secretaría Nacional del Agua trabajó en la formulación del reglamento de la ley y este entró en vigencia el 20 de abril del 2015, lo que trajo consigo una nueva dinámica y modos de articulación entre los actores vinculados a la gestión hídrica, que si bien entre los objetivos planteados en el debate esta se proponía promover espacios de gestión participativa se han generado tensiones en torno a los nuevos mecanismos establecidos en la ley que ha traído consigo también divisiones

entre organizaciones sociales indígenas, campesinas y juntas de agua potable y riego (Terhorst, Olivera & Dwinell, 2013).

La presente investigación se propone analizar las distintas acciones que implementaron los actores del agua frente al proyecto de LORHUAA. Si bien en la investigación se hace referencia a tres momentos clave del proceso como son:

- 1.- El debate dentro de la asamblea constituyente y las acciones colectivas nacionales (2008-2010).
- 2.- La consulta prelegislativa y la aprobación de la ley (2012 – 2014).
- 3.- La implementación de la ley (2014-2020).

La investigación, una vez revisada la literatura, se enfoca en el último proceso. Pues interesa investigar los efectos que trajo consigo la implementación de la ley en un escenario local, así como la recomposición de los actores involucrados en la gestión hídrica. Si bien existen investigaciones que se refieren al ámbito discursivo de la ley es necesario conocer de qué manera los actores han interactuado con este mecanismo legal a partir de su aprobación.

Para analizar la problemática señalada dentro de esta investigación vinculamos áreas de estudio dentro de las ciencias sociales como son la ecología política y la sociología de la acción pública. En este sentido la investigación se plantea como un aporte a los estudios que dan cuenta de procesos de territorialización del agua en momentos específicos (Ghiotti, 2006), a cómo los actores movilizan los derechos de agua y también a la existencia de diversos conflictos ambientales fruto de la concentración de recursos naturales o de las políticas públicas implementadas (Melé, 2009, Nicolas-Artero, 2020, Lascoumes y Le Gàles, 2014, Tobias, 2017, Merlinsky, 2013; Merlinsky, 2015; Merlinsky, 2016, Azuela y Musseta, 2008; Walter, 2009).

De esta manera la investigación se preocupa por identificar las características y efectos que trajo consigo en territorio la implementación de la LORHUAA en la provincia de Cotopaxi en Ecuador.

Cabe destacar que entre los puntos que han causado malestar en los actores del agua organizados ha sido el nuevo sistema de gestión hídrica, cuyas lógicas se alejan de un sistema de administración comunitario, colectivo y participativo. Este nuevo sistema exige procesos de tecnificación y jurisdicción que entienden al agua como un recurso que puede administrarse sin tomar en cuenta las dinámicas colectivas locales y sus necesidades.

Por ello la presente investigación se preocupa por identificar los efectos que trajo consigo la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi a través del análisis de las relaciones establecidas entre los diversos actores (sociales – institucionales) involucrados en la gestión hídrica en la provincia de Cotopaxi por los mecanismos de gestión establecidos en la LORHUAA en Ecuador.

De esta manera, interesa analizar los acuerdos, las tensiones y estrategias implementadas por las juntas de agua vinculadas al canal Latacunga-Salcedo-Ambato considerando que en los últimos años se presentaron procesos de juridificación efectos de la implementación e identificar la productividad social generada, tomando en cuenta que en esta última etapa presenta mecanismos de especialización del derecho o de la normativa, donde los actores se han empoderado del marco legal para poder exigir su derecho humano al agua.

La característica del objeto de estudio seleccionado requerirá entonces analizar procesos de organización social de los actores del agua (juntas de agua, administradores de canales de riego) como procesos públicos de acción colectiva, momentos de latencia donde se establecen alianzas, estrategias, vínculos y capacitaciones frente a la normativa hídrica.

## **1.4 Preguntas de investigación**

Las preguntas que orientan este proyecto son las siguientes:

### **Principal**

¿Cuáles son los efectos socio-territoriales e institucionales de la implementación de la LORHUAA en los actores del agua de la provincia de Cotopaxi Ecuador en el periodo 2014-2022?

### **Secundarias**

¿De qué manera se apropian de la normativa jurídica los distintos actores involucrados en la gestión del agua en Cotopaxi?

¿Qué dinámicas sociales, institucionales, territoriales se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la LORHUAA?

¿Qué controversias emergen en la escala local por la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi?

## **1.5 Objetivo general**

Determinar los efectos socio-territoriales generados en los actores del agua de la provincia de Cotopaxi a partir de la implementación de la LORHUAA destacando la interrelación entre actores sociales y estatales involucrados en la gestión hídrica en el periodo 2014-2022.

## **1.6 Objetivos específicos**

1. Determinar las desigualdades hídricas y miradas sobre el agua que se presentan en los actores involucrados en la gestión hídrica en Cotopaxi.
2. Explicar a través de los actores del agua qué tipo de controversias institucionales, sociales y territoriales generó la ley en los actores involucrados en la gestión hídrica de la provincia de Cotopaxi.
3. Identificar desde los actores involucrados en la gestión hídrica las estrategias y procesos de adaptación que se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la Ley.

## **1.7 Hipótesis**

La implementación de la LORHUAA en Cotopaxi significó la imposición de una mirada única en relación al agua a través de los procesos de obtención de personerías jurídicas para acceder a concesiones hídricas. Todo ello generó una reorganización de los actores del agua (juntas de agua) de la provincia que trajo aparejados procesos de resistencia y adaptación a la normativa, que se tradujeron en procesos de profesionalización de sus miembros e incluso la emergencia de controversias en torno a la valoración del agua.

## **1.8 Justificación**

La investigación permitió indagar desde territorio los efectos que trajo consigo la implementación de la LORHUAA en Ecuador a partir de las organizaciones locales involucradas en la gestión del agua en la Provincia de Cotopaxi. En Ecuador se realizaron investigaciones referentes al debate de la ley y sobre las acciones colectivas de rechazo entre los años 2009 y 2012, por ello es necesario desarrollar investigaciones que den cuenta de la dinámica y

efectos sociales de la ley desde una perspectiva local. Los resultados del proyecto permitirán evidenciar las acciones de los actores del agua en el tercer momento que tiene que ver con su implementación que sin duda evidencia la relación estado-sociedad y sus efectos en la gestión hídrica en los últimos años en Ecuador.

### **1.9 Precisiones sobre las perspectivas de análisis**

Para alcanzar lo planteado dentro de la presente tesis nos apoyaremos en diversas perspectivas de análisis, en un primer término y considerando que los fenómenos sociales son amplios y en ocasiones no pueden explicarse desde una sola perspectiva teórica (Weber, 2002, Bourdieu, 1996), la presente tesis toma en cuenta las siguientes perspectivas de análisis.

#### **Ecología Política y Justicia Hídrica**

Para la presente tesis interesa lo planteado por la Ecología Política en el sentido de evidenciar y comprender las complejas relaciones entre la sociedad y la naturaleza desde un enfoque crítico. Señalando que entre los problemas ambientales existen decisiones sociopolíticas que inciden en la distribución de los recursos, un ejemplo de ello son los problemas analizados por la Ecología Política del Agua en donde toman una relevancia fundamental las decisiones políticas en torno al recurso hídrico (Bakker, 2003).

Además otro de los elementos que interesa a la Ecología Política es identificar los diversos conflictos y desigualdades que emergen en torno a la distribución de los recursos, en este sentido la distribución de los recursos hídricos no pasan solamente por una decisión técnica sino también por decisiones políticas y sociales en donde están inmersas luchas por la justicia, el poder y la equidad (Swyngedouw 2009), además es relevante destacar como señala Braun (2007) que el análisis del agua debe tomar en cuenta las dinámicas que se establecen entre las políticas, la cultura, la economía y sobre todo los

sistemas naturales. En resumen la ecología política resulta relevante para la presente tesis como una perspectiva crítica y multidimensional que contribuye a problematizar las relaciones de poder desiguales dentro de los problemas ambientales.

En torno a la justicia hídrica la perspectiva de análisis es relevante porque se considera la manera en que los actores sociales son capaces de generar estrategias y mecanismos que van desde la lucha social o acciones colectivas para lograr una distribución justa del recurso hídrico. En América Latina este enfoque ha tomado relevancia debido a las características que se presentan en la región, entre ellas el uso del agua por grandes empresas y algunos sectores, así como la promoción e implementación de proyectos hidroeléctricos que en ocasiones generan conflictos en comunidades rurales.

En este sentido la justicia hídrica promueve procesos para alcanzar una distribución hídrica sostenible y equitativa. Es por ello que resulta relevante abordar los conflictos sociales y las desigualdades de poder presentes en la gestión hídrica, considerando no solamente las políticas o procesos institucionales, sino también la forma en que resisten comunidades campesinas e indígenas frente a la privatización o la mercantilización del agua con el objetivo de reivindicar los derechos de las comunidades acorde a sus marcos constitucionales (Boelens, 2014), es así como la perspectiva de la justicia hídrica problematiza además los mecanismos de participación social que buscan generar equidad en torno a los recursos hídricos.

### **Sociología de la Acción Pública y la visión de los actores a partir de la Sociología jurídica**

La sociología de la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014) ofrece una mirada significativa sobre la implementación de normativas, leyes y/o políticas públicas, principalmente porque su eje de análisis es situado, es decir toma en cuenta los contextos donde se aplican las políticas además de que considera las interacciones que se establecen entre los actores involucrados

dentro de un territorio y cómo ellos establecen relaciones de poder que se manifiestan en las decisiones acordadas en torno a la política pública. En este sentido la perspectiva de la sociología de la acción pública contribuye a identificar los desafíos y complejidades que presenta la aplicación o implementación de una normativa destacando la visión de sus actores.

Cabe destacar además que es fundamental identificar los retos que trae consigo el diseño de una política y posteriormente pasar a su aplicación o puesta en práctica, el éxito o fracaso de la aplicación de las mismas depende también de los modos de apropiación por parte de los actores sociales involucrados. Esta mirada conceptual además considera que la puesta en marcha de una ley, normativa o política pública es un proceso social en donde están involucrados actores que forman parte de la institucionalidad gubernamental pero también aquellos actores sociales que no necesariamente forman parte de una estructura gubernamental, es por ello que no solamente se toman en cuenta aquellas relaciones de poder verticales sino también las horizontales.

Otro de los elementos significativos de este marco conceptual se refiere a que los actores involucrados en la implementación de una política pública se encuentran dentro de un escenario con diferentes visiones, intereses, recursos y capacidades que entran en juego en el momento de la aplicación de la política, resultando entonces interesante identificar como cada uno de estos actores movilizan sus recursos, establecen estrategias y alianzas dentro del proceso de implementación. En este sentido entran en juego no solamente los acuerdos formales sino también acuerdos informales que moldean la implementación de la política pública en un escenario determinado.

En resumen la sociología de la acción pública ofrece una mirada valiosa en torno a la aplicación de las políticas públicas debido a que su eje de análisis se ubica en las interacciones, estrategias y dinámicas que se establecen entre actores diversos (institucionales/no institucionales) haciendo uso de sus capacidades, recursos, redes que permiten ir más allá de una mirada lineal que

va de centrarnos solamente en la necesidad de formular políticas públicas y en su caso tomar en cuenta los retos y desafíos que se encuentran al momento de la aplicación de una normativa, todo ello contribuye entonces a establecer mecanismos que no solamente consideren el diseño de una política pública de manera general, sino que también se consideren los contextos y actores sociales en donde esta será aplicada.

Ahora considerando los objetivos de esta tesis interesa además visibilizar como la Sociología de la Acción Pública ha sido considerada para analizar problemáticas ambientales específicamente aquellas relacionadas con el agua, en este sentido es necesario identificar a los actores sociales vinculados a la gestión hídrica, las instituciones involucradas y sobre todo cuáles son los espacios de decisión que inciden en la gestión hídrica.

En el caso de América Latina los problemas asociados al agua tienen que ver con la demanda creciente del recurso pero también con su escasez, contaminación pero a la vez una inequidad en la distribución del recurso hídrico debido a su concentración en ciertos actores históricamente favorecidos. Por esta razón surgen conflictos que ponen en juego no solamente las visiones en torno al agua, sino también los procesos legales y técnicos que han contribuido a una distribución hídrica desigual. Para el caso de América Latina resulta entonces fundamental identificar cómo las normativas establecidas en torno a los recursos hídricos obedecen también a coyunturas políticas específicas, donde no necesariamente se consideran las problemáticas del agua desde una perspectiva ambiental sino principalmente el recurso hídrico cobra relevancia por ser un elemento clave para el ejercicio político.

Por otra parte la sociología jurídica para esta tesis cobra un sentido especial por su carácter crítico en torno al derecho y sobretodo tomar en cuenta las interrelaciones entre las leyes y la sociedad, tomando en cuenta principalmente como impactan los sistemas legales en experiencias locales

concretas. Principalmente desde la sociología jurídica el derecho no solamente se compone de un conjunto de normativas sino también como un proceso social en donde están involucradas relaciones de poder socioculturales, lo cual ofrece una comprensión de cómo se manifiesta el derecho desde la perspectiva de ciertos actores sociales.

Por otra parte evidencia como el derecho o el sistema legal puede perpetuar desigualdades debido a que las personas u actores con mayor capital que puede ser social, económico y cultural tienen en ocasiones mayores posibilidades para comprender el campo de la justicia y hacer efectivos sus derechos (Bourdieu, 1998). En este sentido la sociología jurídica contribuye a evidenciar estas desigualdades con la finalidad de que se pueda acceder a una equidad jurídica.

Entre los elementos que cobran relevancia dentro de la sociología jurídica se encuentra también la posibilidad de considerar que los marcos jurídicos no son neutrales sino que estos son sujetos de interpretación acorde a espacios sociales y culturales concretos (Merry, 2006).

Para efectos de la presente tesis nos situamos desde la perspectiva de Azuela (2006) con la finalidad de tener una mirada crítica y situada de los problemas ambientales, desde esta perspectiva se toman en cuenta los contextos sociales debido a que depende de estos la eficacia con la que se aplique una política pública en este caso vinculada al ambiente, es así que cobran relevancia las dinámicas de poder, específicamente intereses y desigualdades de los actores sociales que se encuentran presentes dentro de un escenario, con ello se desea promover también una participación ciudadana efectiva en la aplicación de las políticas ambientales para que estas tengan mayor representatividad y legitimidad. Una de las herramientas teóricas que nos brinda Azuela (2006) tiene que ver con el análisis y estudio de los conflictos y controversias generadas en torno a los problemas ambientales.

Finalmente con el objetivo de poder analizar los posibles efectos en torno a la implementación de la LORHUAA en el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi retomamos el concepto de controversias sociotécnicas que identifica aquellos elementos que entran en juego al momento de la aplicación de las políticas públicas desde territorio. Esta perspectiva resulta relevante para la presente investigación debido a que hace énfasis en como los grupos sociales adoptan o rechazan políticas, prácticas sociales o tecnologías, demostrando que los aspectos técnicos no están desvinculados de los aspectos sociales:

el concepto es muy importante para entender aquellos procesos sociales en que actores no expertos cuestionan y en algunos casos se movilizan en contra de la decisión de actores expertos que promueven nuevas instalaciones -o su reacondicionamiento-, la aplicación de normativas y/o la incorporación de tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales (Merlinsky, 2015, p.36)

en este sentido permite identificar la relevancia que trae consigo las negociaciones que realizan múltiples actores en torno a procedimientos que lejos de ser técnicos tienen un alto componente social. De esta manera de acuerdo a Merlinsky (2015) las controversias sociotécnicas permiten cuestionar las fronteras entre lo técnico y lo social.

Finalmente nos interesa evidenciar como las normativas configuran el espacio y la distribución de los recursos, en este caso los recursos hídricos. Es por ello que para analizar el escenario tomamos en cuenta aquellos elementos en donde existen conflictos o disputas en torno a la tierra o recursos naturales, en este sentido los actores sociales que pueden ser comunidades locales u organizaciones hacen valer sus derechos participando activamente haciendo referencia al territorio u entorno geográfico (Nicolas-Artero, 2020).

De esta manera los actores pueden establecer estrategias como acciones colectivas, demandas o recurrir a campañas de sensibilización que utilizando

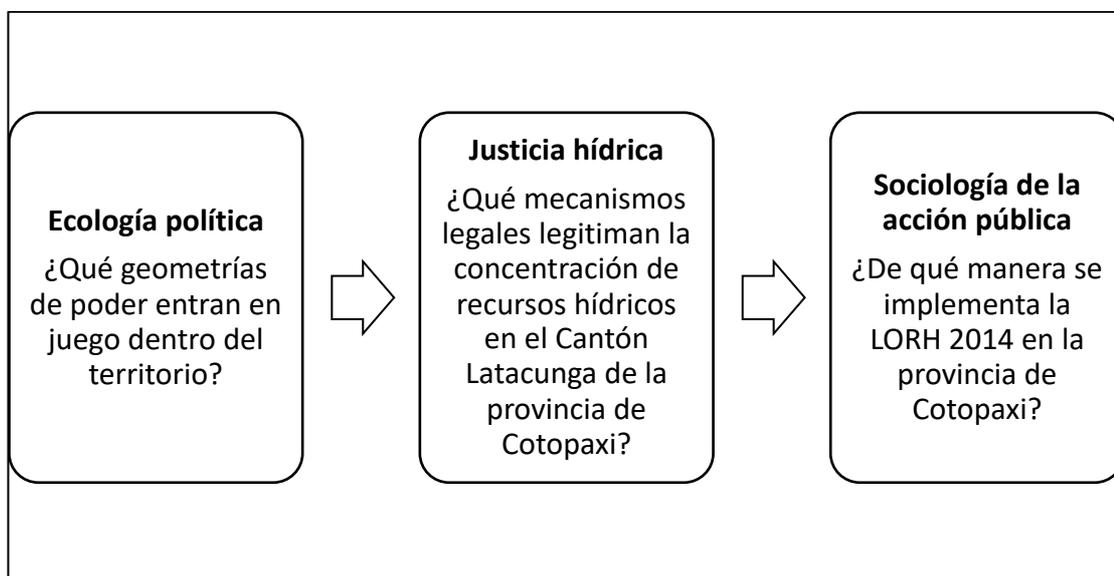
los marcos normativos vigentes permiten alcanzar intereses colectivos y de esta manera superar la inequidad que existe en torno a la distribución de recursos a la vez que abre espacios de participación de grupos excluidos. Nos interesa demostrar que en los territorios existen relaciones de poder, demostrando que las políticas públicas no son neutrales y que en ocasiones lejos de superar las desigualdades existentes, estas las reproducen.

Nos interesa entonces destacar la importancia de repensar el espacio y el territorio desde una perspectiva crítica señalando como a través de la apropiación del derecho se pueden generar transformaciones sociales en pro de sociedades justas, equitativas y sostenibles. A lo largo de la presente tesis analizaremos como dentro de un escenario se encuentran diversas visiones sobre el recurso hídrico,

Lo cual puede derivar en conflictos debido a que cada uno de estos actores utiliza el agua para fines distintos (agricultura, producción, riego entre otros). En resumen nos interesa evidenciar como dentro de la gestión hídrica existen apropiaciones y visiones de diversos actores en un territorio determinado. Estas apropiaciones y gestiones están atravesadas por procesos políticos, relaciones de poder e incluso intereses económicos y factores culturales Ghiotti (2006).

**Figura 1**

*Esquema categorías de análisis teórico*



Nota elaboración propia

### **1.10 Precisiones metodológicas**

Dentro de esta investigación es importante destacar los efectos que trajo consigo en las organizaciones vinculadas a la gestión hídrica la implementación de la LORHUAA. Es por ello que se espera que desde los actores se debatan las particularidades que trajo consigo el nuevo modelo de gestión debatido en el año 2008 e impulsado por el estado ecuatoriano a partir del año 2014. La metodología de la que partirá la investigación retoma aspectos cualitativos. La investigación cualitativa “constituye una tradición particular en las ciencias sociales que depende fundamentalmente de la observación de la gente en su propio territorio y de la interacción con ellos en su propio lenguaje y en sus propios términos” (Kirk & Miller, 1991, p.2). Además, otra de sus particularidades que interesan para el presente proyecto es que:

los investigadores de las relaciones sociales y de las sociedades deben lidiar con las instituciones,

estructuras, prácticas, y las convenciones que la gente reproduce y transforma. Los significados y las intenciones de las personas se resuelven dentro de los marcos de estas estructuras sociales – estructuras que son invisibles pero no obstante reales (Miles & Huberman, 1994, p.4).

Por las características de la investigación planteada la estrategia metodológica a utilizar será el estudio de caso, “el estudio de caso es una estrategia de investigación que se centra en la comprensión de las dinámicas que se presentan en escenarios particulares” (Forni 2010, p.62). Además, cuentan con características que pueden ser aprovechadas en la investigación, entre ellas realizar una descripción sobre los procesos analizados, verificar una teoría o generarla, así como integrar distintas técnicas de recolección de datos (Eisenhardt, 1989).

De acuerdo a la tipología que establece Stake (1995) sobre los estudios de caso, el que se llevará a cabo dentro de la presente investigación será de tipo instrumental ya que interesa analizar las características compartidas entre los actores del agua de la provincia de Cotopaxi. Sobre la posición del caso frente a un universo de estudio determinado, el de la presente investigación comparte las características de los casos centrales, de acuerdo a Forni (2010) este tipo de casos son relevantes cuando los fenómenos han sido escasamente estudiados:

suele ser la mejor opción centrar la atención en casos que revistan centralidad o sean muy importantes para el universo considerado. La importancia del caso puede deberse a su tamaño, importancia política, cultural o de cualquier otro tipo de acuerdo a la naturaleza del fenómeno (p.66).

La importancia de analizar los actores del agua en Cotopaxi recae en que estos forman parte de la cuenca Pastaza (Tabla 1). Esta cuenca es una de las principales del Ecuador porque de ella dependen las actividades agrícolas donde se producen la mayoría de alimentos del país.

**Tabla 1**

*Caudales y volumen hídrico por demarcación hidrográfica*

Nro.	Demarcación Hidrográfica (*)	Sistema Hidrográfico (*)	Superficie (*) (km <sup>2</sup> )	Caudal Modular (*) (l/s/km <sup>2</sup> )	Caudal (m <sup>3</sup> /s)	Volumen Anual (hm <sup>3</sup> )
<b>Vertiente Del Amazonas</b>						
1	Napo	San Miguel	5.534,75	81,95	453,57	8.582,32
2		Napo	59.726,00	72,76	4.345,66	82.226,91
3	Pastaza		32.181,80	67,18	2.161,97	40.908,00
4	Santiago	Chinchipe	3.133,10	44,89	140,64	2.661,23
5		Santiago	25.069,10	63,23	1.585,12	29.992,99
6		Morona	6.272,57	70,90	444,73	8.414,91
					SUBTOTAL	172.786,36

Nota: Tomado de campos (2016)

Dentro de los estudios de caso cobra relevancia la manera en la que se establecen los límites y se definen los horizontes temporales, debido a que se requiere dar cuenta de las genealogías y desencadenantes de las acciones que serán analizadas, es decir que la historia del caso se construye junto con el objeto de investigación:

Según Stake lo importante no es la representatividad del caso sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio (potencialidad de reunir las principales dimensiones de análisis), su cualidad descriptiva (el caso debe permitirnos una densidad informativa que permita generar categorías de análisis) y, finalmente su valor heurístico (conectar prácticas ordinarias en hábitat naturales con evidencias teóricas aplicables a otros contextos de observación) (Merlinsky, 2008, p.4)

En este sentido es necesario que el caso maximice lo que podemos aprender a través de la experiencia. En el estudio de caso seleccionado para la presente tesis confluyen múltiples unidades de análisis, se pretende a través del análisis realizar una integración de perspectivas (Yin, 1984), que permita comprender y explicar los fenómenos que se relacionan con la gestión hídrica.

El estudio de caso tomó en cuenta como orientación a los objetivos de investigación planteados con la finalidad de identificar sus unidades de análisis y las diversas técnicas para recabar los datos. En el proceso de recolección de información se identificó a los principales actores sociales como son las juntas de agua así como los interlocutores del estado (SENAGUA, AUA, consejos de agua) quienes eran los encargados de implementar el nuevo modelo de gestión.

Para sustentar el estudio de caso se realizó un análisis de fuentes primarias y secundarias, debido a las características del caso cobró un interés principal las entrevistas a profundidad realizadas a actores relevantes como son los presidentes de las juntas, presidentes o encargados de canales de riego, representantes de las organizaciones sociales, actores institucionales entre otros.

**Tabla 2. Resumen estrategia metodológica**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Técnicas de investigación</b>
1. Determinar las desigualdades hídricas y miradas sobre el agua que se presentan en los actores involucrados en la gestión hídrica en Cotopaxi.	-Investigación documental (Análisis de la Ley Recursos Hídricos y reglamentos de su aplicación). -Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en la gestión hídrica.
2. Explicar a través de los actores del agua qué tipo de controversias institucionales, sociales y territoriales generó la ley en los actores involucrados en la gestión hídrica de la provincia de Cotopaxi.	Investigación documental (actas de las juntas de regantes, acuerdos, convenios y alianzas establecidos con juntas a nivel nacional, convocatorias a marchas o foros). Entrevistas en profundidad.
3. Identificar desde los actores involucrados en la gestión hídrica las estrategias y procesos de adaptación que se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la Ley.	Entrevistas a profundidad a presidentes autoridades parroquiales, cantonales y provinciales.

La estrategia metodológica se complementó con las dimensiones base que orientaron la realización de las entrevistas con los actores involucrados. El objetivo de cada una de las dimensiones es captar la riqueza y complejidad

de las experiencias que se presentan en campo desde la perspectiva de los participantes.

En este sentido dentro de la primera dimensión vinculada al contexto de la gestión hídrica nos interesaba abordar la historicidad en torno a los mecanismos de gestión establecidos en Latacunga y en Cotopaxi. Dentro de este escenario es importante realizar una mirada al pasado para comprender como la relación social que se ha establecido con el agua ha determinado las relaciones sociales y políticas actuales.

De esta manera los actores del agua como son las juntas de agua potable y de riego vienen a ser clave en los modelos de gestión. Como veremos en los capítulos siguientes dichos actores se fortalecieron a través del apoyo de agentes externos vinculados a la cooperación internacional en la fase neoliberal del estado ecuatoriano y también participan ahora dentro de la nueva estructura institucional que se impulsó a partir del año 2007.

En este sentido resulta crucial comprender la participación de las organizaciones sociales en coyunturas políticas concretas. Dentro de la dimensión número dos interesaba profundizar en torno a la diversidad que existe dentro de la provincia de Cotopaxi en torno a las formas de organización que determinan la gestión hídrica. Por ejemplo de qué manera participan los actores comunitarios y cuál es su relación con los actores institucionales.

Esto nos permitió identificar los puntos de encuentro establecidos entre ambos pero también las controversias que han surgido en los últimos treinta años. Uno de los elementos que nos interesaba indagar es la manera en que los diversos actores involucrados en la gestión hídrica se han apropiado de las normativas con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus usuarios. Lo que les permitió participar en acciones colectivas con el objetivo de defender sus derechos a nivel regional y nacional.

Las preguntas de la dimensión tres se vincularon en identificar la manera en que las organizaciones sociales vinculadas al agua participaron en los distintos episodios relacionados con la aprobación de la LORHUAA 2014. Interesaba conocer hasta qué punto se apropiaron de este debate y asistieron a los espacios de deliberación. Además identificar cómo se vincularon los movimientos sociales regionales y nacionales que trasladaron sus necesidades en torno al agua a la asamblea nacional.

Una vez que se aprobó la normativa hídrica en el año 2014 abordamos dentro de la dimensión número cuatro la perspectiva local del derecho en torno al agua desde los actores locales. Si bien ha sido muy debatida la concepción en torno al derecho humano al agua nos interesaba ubicar aquellas nociones de equidad y justicia hídrica presentes en territorio y cómo los actores comunitarios comenzaron a apropiarse de esta nueva normativa hídrica.

Respecto a las dimensión cinco profundizamos a través de las interrogantes en torno a la implementación de la normativa en el escenario, es decir cómo se tradujo esta legislación en experiencias y prácticas concretas desde los usuarios. Además uno de los retos que presenta el contexto actual en Ecuador es que la institucionalidad del agua a través de la constitución la LORHUAA y el COOTAD genero una dinámica de gestión de interrelación constante a nivel normativo pero también práctico, es por ello que profundizamos en la manera en que los usuarios del agua realizaron sus gestiones en cada uno de estos entes.

Comprendiendo que cada uno de ellos tiene una responsabilidad concreta sobre el agua. En este sentido indagamos cómo se realizaban las gestiones para adquirir apoyo financiero y técnico. Finalmente en torno a la dimensión número seis profundizamos en aquellos elementos que generaron controversia entre los actores locales respecto a la implementación de la normativa hídrica.

En esta dimensión ubicamos las visiones y enfoques que tiene el agua para los actores sociales, institucionales y privados. Además de preguntar sobre aquellas estrategias que se establecen para enfrentar la desigualdad hídrica fruto de la concentración en manos privadas. Por otra parte investigamos en torno a aquellos mecanismos de autogestión que permiten enfrentar las condiciones de escasez y desabastecimiento en territorio (Tabla 3)

**Tabla 3**

*Dimensiones orientadoras abordadas en las entrevistas a profundidad*

<b>1</b>	<b>Contexto gestión hídrica</b>
	Historicidad de la gestión hídrica en Latacunga y Cotopaxi
	Los actores del agua: Junta de agua potable o riego
	Mecanismos de acceso al agua
<b>2</b>	<b>Experiencias organizativas</b>
	Formas de organización (Comunitaria o Institucional)
	Actores vinculados a la gestión hídrica
	Derechos adquiridos en torno al agua
	Experiencias de autogestión
	Empoderamiento de las normativas hídricas
	Participación en acciones colectivas locales y nacionales vinculadas al agua
<b>3</b>	<b>Contexto aprobación de la LORHUAA 2014</b>
	Exigencias planteadas entre el año 2009 y 2012 por parte de las organizaciones del agua.
	Participación en la consulta prelegislativa.
	Participación en sesiones de la asamblea nacional.
<b>4</b>	<b>Análisis de la normativa desde los actores sociales</b>
	Derechos de la naturaleza y del agua plasmados en la constitución ecuatoriana 2008.
	El derecho humano al agua en la perspectiva de los actores del agua.
	El Rol de SENAGUA, AUA y ARCA en Territorio.
<b>5</b>	<b>Implementación de la normativa</b>
	Articulación de la LORHUAA con los procesos establecidos en el COOTAD.
	Competencias de gestión hídrica entre GAD Provincial y Cantonal.
	Solicitud de apoyo técnico y financiero por parte de las organizaciones hídricas
<b>6</b>	<b>Controversias hídricas</b>
	Los actores sociales y privados del agua

	Concentración hídrica en actores privados
	Desabastecimiento y escasez hídrica
	Mecanismos de autogestión
	Personerías jurídicas
	El derecho humano al agua
	Mecanismos para la promoción de una distribución hídrica equitativa
	Cambios en la gestión hídrica en Cotopaxi
	Agua para producción o para consumo humano

Nota: Elaboración propia

### 1.11 Análisis de datos

Para el análisis de los datos se realizarán las fases que establecen Eisenhardt (1989), Maxwell (1996, 1998) y Yin (1989, 1994, 1998). Una vez realizado el trabajo de campo se transcribieron las entrevistas y se clasificaron los datos que permitieron realizar un análisis de la evidencia primero por caso y después tomando en cuenta todos los casos es decir de manera global, finalmente se establecieron las conclusiones del estudio, ubicando características comunes que nos permitieron en la parte final sistematizar los aportes de la investigación al campo científico. Sobre el registro y la clasificación de la evidencia, es importante que esta se ordene, organice y se sintetice para su futuro análisis (Rialp, 1998). En cuanto al análisis de la evidencia por caso es fundamental categorizar la información:

Seleccionar categorías o dimensiones y después mirar, dentro de los grupos, los pares de similitudes con las diferencias intergrupales. Seleccionar pares de casos y después realizar listas de similitudes y diferencias entre cada par. Dividir la información a partir de las fuentes de datos (Eisenhardt, 1989).

En lo posible se avanzará en la tabulación de la información para la generación de matrices o gráficos. Para el análisis global podrá ser de utilidad la *explanation building* o creación de explicación planteada por Yin (1982), con la finalidad de identificar si existe una secuencia lógica que pueda explicar los resultados del estudio de caso. Una vez identificadas las posibles tendencias se podría realizar un análisis cruzado del universo de los casos que formaron parte del estudio.

Para la presentación de los resultados consideramos lo planteado por Merlinsky (2008) específicamente nos preocupamos por generar una estructura narrativa donde a través de un hilo conductor se relate y dé sentido a los hechos “la estructura narrativa tiene función clasificatoria y dinámica pero solo genera valor en términos de los propósitos de estudio si permite responder a nuestras preguntas de investigación” (Merlinsky, 2008, p. 11)

Para ello resultó un reto construir la trama que pudiera dar coherencia a los acontecimientos que forman parte del estudio. De esta manera y en esta misma línea fue fundamental centrarnos en momentos específicos para el análisis. Si bien dentro de la presente tesis el estudio se enfoca en las particularidades que trajo consigo la implementación de la LORHUAA en el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi se consideraron escenarios y situaciones que se presentaron antes de su aprobación como son los siguientes:

Año 2007 Triunfo de Rafael Correa ,  
Año 2008 Asamblea constituyente  
2009, 2010, 2012 acciones colectivas nacionales rechazando los borradores de la LORHUAA  
2012 – 2013 consulta prelegislativa  
2014 aprobación de la LORHUAA en el mes de agosto

Luego de dar cuenta de manera documental de cada uno de estos acontecimientos pasamos a analizar los eventos contemporáneos

relacionados con la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi con los actores del agua en el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi como son las juntas de agua potable y riego, administradores de las tomas del canal Latacunga-Salcedo-Ambato, activistas sociales y representantes institucionales que se enlistan a en el anexo dos de la presente tesis.

### **1.12 Particularidades del trabajo de campo**

Respecto al trabajo de campo realizado cabe destacar que una vez definido el problema de investigación nos situamos en la Provincia de Cotopaxi para definir las características hidrosociales. Considerando la cantidad y multiplicidad de actores vinculados a los recursos hídricos en Cotopaxi específicamente las juntas de agua potable y riego identificamos que sería un universo bastante amplio que dificultaría llegar a estructurar los datos, cabe destacar que dentro de Ecuador Cotopaxi es una de la provincias que más actores organizados tiene en torno al agua.

En este sentido se tomó la decisión metodológica de pasar de un escenario provincial a un escenario local-cantonal con el objetivo de tener datos que permitieran fortalecer la caracterización y narrativa de los resultados, por ello nos ubicamos en el Cantón Latacunga tomando en cuenta para el estudio de caso uno de los canales de riego cuyo anclaje a los procesos de organización en torno al agua es de larga data, nos referimos a las juntas de agua potable y riego asociadas al canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato.

Además de trabajar con las juntas de agua potable y riego se realizaron acercamientos con actores vinculados a movimientos sociales que han estado relacionados a la defensa del agua en la provincia de Cotopaxi como lo es el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MICC), actores institucionales como la prefectura de Cotopaxi y miembros de la Secretaria Nacional del Agua con sede en Cotopaxi.

Cabe destacar que dentro de los problemas identificados en la presente tesis se ubican actores privados como son los dueños de florícolas y brocoleras que actualmente cuentan con autorización para el uso del agua con un alto caudal hídrico, sin embargo, a pesar de la insistencia y solicitudes para realizar entrevistas para conocer sus percepciones en torno a la gestión hídrica recibimos respuestas negativas, por lo que no fue posible realizar entrevistas a dichos actores, lo cual dificultó tener una mirada respecto a la gestión hídrica que hubiese sido significativa para el presente caso de estudio.

Otra de las dificultades que se presentaron al momento de la realización del trabajo de campo fueron los dos episodios más grandes de acción colectiva que se presentaron en los últimos años en Ecuador conocidos como “Paros Nacionales”, en este sentido se vivieron dos episodios, uno en el gobierno de Lenín Moreno en el mes de octubre 2019 y otro en el gobierno de Guillermo Lasso en el mes de junio de 2022 donde las comunidades y pueblos indígenas de Cotopaxi, debido a la magnitud del evento, cerraron los accesos a sus territorios para precautelar la seguridad de sus comunidades.

Sin embargo, se destaca que entrevistar en profundidad a los actores clave como fueron representantes de juntas de agua potable y riego del cantón Latacunga nos permitió entender sus visiones en torno al agua desde sus territorios. Fue significativo también identificar cómo participaron las comunidades en los procesos clave vinculados a la LORHUAA como fueron la asamblea constituyente del año 2008, las acciones colectivas de rechazo a los borradores de la ley que se realizaron en los años 2009, 2010 y 2012 así como su participación en la consulta prelegislativa hasta la aprobación de la ley, todo ello fue relevante debido a que nos permitió comprender los criterios bajo los que se aplicaría la ley en Cotopaxi y sus posibles percepciones.

Consideramos además pertinente señalar en este apartado que los representantes de las juntas de agua potable y riego de la Provincia de Cotopaxi participaron de manera voluntaria en la presente investigación. Para

ello desde el inicio del trabajo de campo se les mencionó que se garantizaría el anonimato y se precautelaría su identidad, además enfatizamos en que la información recabada se utilizaría estrictamente para fines académicos. Todo ello permitió que los participantes de la investigación pudieran exponer, compartir y debatir de manera abierta sus necesidades más sentidas y urgentes vinculadas a la gestión hídrica en Cotopaxi.

En este sentido es importante destacar que debido a que en Cotopaxi históricamente se han generado disputas en torno al acceso y distribución de los recursos hídricos, además de que las dirigencias o directorios de las juntas de agua se renuevan cada dos años y resultaría sencillo identificar quienes formaron parte de esta investigación se ha optado por no incluir las fechas en las que se realizaron las entrevistas, con esta medida buscamos evitar cualquier conflicto social, político o institucional que se pueda generar a raíz de la presente tesis.

Dentro de la presente investigación pretendemos otorgar voz a los actores que forman parte de la gestión hídrica en Cotopaxi debido a que históricamente han sido excluidos de los espacios de decisión, por ello nos interesa resaltar sus experiencias sin poner en riesgo sus espacios de gestión, ya que nuestro interés es aportar con esta investigación a tener una comprensión más amplia de lo que implica la implementación de una normativa vinculada al agua en un escenario tan diverso como lo es la Provincia de Cotopaxi.

### **1.13. Estructura de la Tesis**

La estructura de la tesis refleja el interés por llevar al lector a reflexionar sobre uno de los elementos centrales de la investigación que es pensar la gestión hídrica desde una dimensión sociopolítica en torno a la LORHUAA en Cotopaxi. Es por ello que desde la introducción se plantea el problema de investigación haciendo un diálogo que retoma las leyes de recursos hídricos y los efectos que han traído consigo en actores concretos. De esta manera

contextualizamos las políticas del agua en América Latina y Ecuador, así como los estudios que hacen referencia e involucran a organizaciones y actores de la provincia de Cotopaxi con la política del Agua de los últimos años, específicamente con la LORHUAA aprobada por la Asamblea Nacional en el año 2014.

Iniciamos el debate con el capítulo introductorio en donde presentamos los desafíos de la implementación de la LRH en la provincia de Cotopaxi, detallando que la provincia presenta dos condiciones para alcanzar los objetivos del estudio, por un lado, un caudal hídrico significativo proveniente de las principales cuencas del país y también un alto capital social en torno a la gestión hídrica donde confluyen organizaciones comunitarias que han gestionado el recurso en los últimos 30 años.

En este sentido interesa indagar desde la perspectiva de los actores del agua las tensiones y efectos que se presentan en la implementación de la LORHUAA dentro de la provincia de Cotopaxi. Es de sumo interés explicar desde la introducción la articulación de los enfoques que nos contribuyen a comprender el objeto de investigación y cómo coadyuvan a responder a las preguntas sobre las tensiones en términos de gestión hídrica en Cotopaxi, entre ellos encontramos las perspectivas de análisis que son la Ecología Política y la Sociología de la Acción Pública.

Posteriormente, explicaremos el abordaje metodológico que parte desde una mirada cualitativa, ya que interesa ver este proceso desde la perspectiva de los actores (para ello se retoma la perspectiva de Stake en torno a los estudios de caso), y finalmente para cerrar la introducción se detalla la estructura de la tesis. Señalamos que nos interesa evidenciar a lo largo de la tesis los efectos socio-territoriales de la ley en la provincia de Cotopaxi, donde los actores involucrados en la gestión hídrica pasaron de una fase contestataria a realizar ejercicios de profesionalización en el derecho dentro del marco jurídico.

Dentro del capítulo II denominado “Ciudadanía y agua en América Latina: una mirada desde la Ecología política, la Justicia Hídrica y la Sociología de la Acción Pública” profundizamos y ampliamos elementos que habían sido señalados en el capítulo inicial para situarnos en el debate que tiene que ver con la ampliación de derechos fruto del empoderamiento ciudadano en América Latina que derivo posteriormente, en países como Ecuador en la aprobación de la LORHUAA.

Posteriormente consideramos las experiencias de estudio de enfoques como la Ecología política y las luchas por la Justicia Hídrica, además retomamos algunas investigaciones que en el marco de la Sociología de la Acción pública han dado cuenta de cómo la aplicación de normativas y políticas en América Latina han generado diversos efectos que se distancian de sus objetivos iniciales. De esta manera se toman en cuenta algunos aspectos relevantes como son las apropiaciones e interpretaciones que hacen del derecho los actores, así como las controversias en las que se ven involucrados sobretodo dentro del campo ambiental. De esta manera nuestro interés es mostrar algunos ejes de trabajo y experiencias a los que se suma la presente tesis.

Dentro del capítulo III titulado “Consideraciones generales de la política del Agua en Ecuador” nos interesa abordar las coyunturas en las que fueron aprobadas históricamente las normativas hídricas en Ecuador, son elementos fundamentales dentro de este análisis las normativas que se aprobaron e implementaron a lo largo del siglo XX. De esta manera realizamos un recorrido histórico que permite comprender lo planteado por la Ley de Recursos Hídricos de 1972 y posteriormente como se implementarían el país proyectos de corte “modernizador”.

Más adelante y desde la década de 1980 se abordan la orientación neoliberal del estado ecuatoriano que permitieron el ingreso de agencias internacionales que fortalecieron los sistemas hídricos sobretodo en la sierra central ecuatoriana. En la parte final del capítulo abordamos las particularidades que trajo consigo el debate en torno al diseño de una nueva LORHUAA que de

acuerdo a su articulado se proponía establecer mecanismos de gestión participativos que tomen en cuenta las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas, principalmente en torno a la redistribución hídrica. Consideramos en este capítulo las vicisitudes que se presentaron previo a la aprobación de la ley y enunciamos algunas controversias que se generaron debido a la orientación de la normativa.

En el capítulo IV “Actores, instituciones y organizaciones sociales vinculadas a la gestión hídrica en Cotopaxi” nos interesa continuar con la línea argumental del capítulo anterior aportando a los objetivos específicos uno y dos de la tesis. De esta manera nos proponemos detallar los actores involucrados en la gestión hídrica dentro de la Provincia de Cotopaxi. En este sentido se otorga información en torno a las características geográficas, ambientales y sociales que se presentan dentro de este territorio.

El interés de este capítulo, además, es destacar por un lado el capital hídrico con el que cuenta la provincia de Cotopaxi debido a la afluencia de fuentes hídricas provenientes de los ríos Napo, Esmeraldas, Guayas y Pastaza y por otra parte se hace énfasis en los actores sociales involucrados en la gestión hídrica. De esta manera resulta importante mencionar que dentro de la Provincia de Cotopaxi confluyen sistemas de gestión hídrica de carácter comunitario, institucional y privado, lo cual genera una interacción permanente entre actores que desde su posición presentan valoraciones en torno al agua vinculadas a sus intereses y orientaciones.

El capítulo se organiza de la siguiente manera se presentan las características ambientales y geográficas de la provincia de Cotopaxi y el Cantón Latacunga, posteriormente se aborda la caracterización de los actores del agua en Cotopaxi y en la parte final nos referimos a los actores institucionales considerados en la LORHUAA y los efectos que trajo consigo la fusión de SENAGUA con el Ministerio del Ambiente en el año 2020.

Posteriormente en el capítulo V “Implementación y controversias en torno a la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi” hacemos énfasis en las desigualdades hídricas y las controversias en torno a la implementación de la ley en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi. Para ello se toman en cuenta algunos elementos que son clave para este análisis. En la primera parte se abordan las problemáticas en torno a la consecución de personerías jurídicas por parte de las juntas de agua de riego y agua potable, este proceso es clave debido a que las juntas de agua pueden realizar sus gestiones siempre y cuando sean un actor legalmente reconocido a través de una personería jurídica, en este sentido existen juntas de agua que se han sumado a este mecanismo legal y otras a las que se les ha dificultado acceder a este proceso, lo cual genera una diferencia sustancial entre juntas reconocidas y no reconocidas legalmente.

Más adelante y considerando que uno de los objetivos de la LORHUAA es garantizar el derecho humano al agua y alcanzar una distribución hídrica equitativa se analiza de qué manera comparten un escenario hídrico las juntas de agua de riego, las florícolas y las brocoleras instaladas en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi, dentro de este capítulo interesa evidenciar esta relación desde la visión de los actores señalando que estas interacciones que se dan se encuentran mediadas por la LORHUAA. Cerramos el presente capítulo con un debate en torno a la superposición de funciones lo que generó que la LORHUAA sea percibida como una normativa que promueve la burocracia en lugar de promover el derecho humano al agua.

El capítulo VI “Los límites de la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi” se enfoca en profundizar lo planteado dentro de nuestro tercer objetivo específico que se refiere a “identificar desde los actores involucrados en la gestión hídrica las estrategias y procesos de adaptación que se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la Ley”. De esta manera identificamos que existe una riqueza de hallazgos que permiten comprender a las normativas más allá de sus artículos o instrumentos aprobados. Para ello identificamos las limitaciones que se evidencian de la

LORHUAA en territorio, además identificamos algunas estrategias y procesos de adaptación que establecieron las juntas de agua del Cantón Latacunga. En la parte final del capítulo detallamos algunas vicisitudes desde la perspectiva de los usuarios del agua en torno a los alcances y limitaciones de la ley, en donde se identifica que frente a la falta de espacios de participación que puedan generar lo que hemos denominado como una “ciudadanía hídrica” el derecho humano al agua se promueve más desde una perspectiva social que desde un respaldo institucional a través de la LOHR.

El capítulo VII titulado “Reflexiones Finales” se divide en tres apartados, en la parte inicial nos interesa detallar los aportes del estudio de caso para pensar la implementación de normativas hídricas en Ecuador y América Latina. Posteriormente detallamos una situación particular que se presentó en Ecuador como fue la declaración de inconstitucionalidad de la LORHUAA y que abrió el escenario sociopolítico que nos permite ahora tener dos propuestas de normativas hídricas, una proveniente de las organizaciones sociales y otra que viene desde el poder ejecutivo. Finalmente y fruto de las experiencias recabadas en la presente tesis enunciamos futuras líneas de investigación en torno a la gestión de los recursos hídricos en Ecuador y América Latina.

## **Capítulo II. Ciudadanía y agua en América Latina: a una mirada desde la Ecología política, la Justicia Hídrica y la Sociología de la Acción Pública**

### **2.1 Introducción**

Este capítulo profundiza y amplía algunos elementos enunciados en el capítulo inicial. En primer término señalamos cómo el debate en torno al agua que se plasma en la LORHUAA proviene de la ampliación de derechos cuyo origen se puede ubicar en la presencia de movimientos sociales campesinos e indígenas en la región, que a través de sus acciones colectivas en la década de los noventa, colocaron en la palestra política los derechos étnicos y a la vez los derechos de la naturaleza.

Estos debates trajeron consigo la reflexión en torno al cuidado de los recursos hídricos y la necesidad de replantearse sus modelos de gestión. Posteriormente consideramos las experiencias de estudio de enfoques como la Ecología política y las luchas por la Justicia Hídrica, además retomamos algunas investigaciones que en el marco de la Sociología de la Acción pública han dado cuenta de cómo la aplicación de normativas y políticas en América Latina han generado diversos efectos que se distancian de sus objetivos iniciales.

De esta manera se toman en cuenta algunos aspectos relevantes como son las apropiaciones e interpretaciones que hacen del derecho los actores, así como las controversias en las que se ven involucrados sobretodo dentro del campo ambiental. De esta manera nuestro interés es mostrar algunos ejes de trabajo y experiencias a los que se suma la presente tesis.

## 2.2 Ciudadanía y espacios políticos en movimiento

Interesa dentro de este apartado realizar un balance en torno a los vínculos que se pueden generar entre los debates sobre la ciudadanía y el agua. Considerando que la presente tesis aborda las problemáticas en torno a la implementación de la LORHUAA cuyo objetivo, al menos en su redacción, se proponía generar mecanismos de participación para contribuir a garantizar el derecho humano al agua. En este sentido en una primera parte realizamos un balance en torno a las concepciones clásicas de la ciudadanía para pasar a analizar visiones alternativas que van acorde al problema de investigación que nos hemos planteado.

Entre los primeros debates sobre la ciudadanía podemos encontrar a Humprhey Marshall quien concebía a la ciudadanía como aquella que está compuesta de derechos civiles, políticos y sociales. En el caso de los derechos civiles principalmente se orientaban hacia la libertad de los individuos, los políticos se referían a garantizar la participación en el ejercicio del poder y finalmente los derechos sociales principalmente orientados a satisfacer necesidades materiales.

De acuerdo a Marshall, tomando como ejemplo el caso de Inglaterra, los derechos surgieron de manera cronológica, en primer término los derechos civiles que se pueden ubicar a lo largo del siglo XVIII, después los derechos políticos en el siglo XIX y finalmente los derechos sociales alrededor del siglo XX. Sin embargo una de las observaciones que hace Charles Tilly a esta perspectiva es que la concepción de Marshall no reconoce que los derechos provengan de una negociación o conflicto entre los sectores sociales quienes a través de sus luchas históricas ampliaron el abanico de derechos, sino que estos derechos corresponden a un ciclo evolutivo dentro de la historia. Frente a esta perspectiva Tilly identifica que los derechos son fruto de las negociaciones que se han mantenido históricamente las organizaciones y el estado:

Los derechos de la ciudadanía vieron la luz porque miembros relativamente organizados de la población en general negociaron con las autoridades estatales durante varios siglos, negociaron primero sobre los medios de la guerra, luego sobre las reivindicaciones viables que servirán a sus intereses fuera de la guerra. Estas negociaciones incrementaron las obligaciones de los Estados para con sus ciudadanos, ampliándose el rango de las exigencias que éstos podían hacer a los Estados y expandiéndose la población que ostentaría los derechos de ciudadanía (Tilly, 2004, p. 275).

En este sentido Tilly vincula dos campos de estudio, en donde se consideran las transformaciones estatales a través de la historia pero también vincula los escenarios en donde se presentaron acciones colectivas que permitieron tener una visión dual (estado-sujetos) o (sujetos-estado). En este sentido se superan aquellas concepciones graduales en donde la construcción de ciudadanía se analiza de forma evolutiva.

Dentro de esta visión alternativa de la construcción de ciudadanía juegan un rol importante los grupos subalternos en donde el abanico de exigencias se abre un poco más considerando aspectos étnicos y culturales, en las luchas por la construcción de ciudadanía entran en juego “factores políticos-culturales como la existencia o la ausencia de espacios públicos, la presencia de clivajes étnicos y regionales, la fuerza de culturas racistas de diversa índole y las historias particulares de las luchas sociales”(Olvera, 2010, p.38).

En este sentido viene a colación lo señalado por Gramsci en el hecho de reconocer a los espacios como lugares en donde se tienden articulaciones políticas entre diversos actores, además se identifica a los conflictos como ejes que conforman al estado, pues el estado tiene una relación directa con el campo de fuerza social el “análisis de la sociedad en torno a la idea de hegemonía supone la articulación contingente de los elementos y la producción de subjetividades a partir de dichas relaciones articulatorias superando así la idea esencialista de sujetos preconstruidos”(Giacaglia, 2002:151). De esta manera lo planteado cobra interés al considerar a la

Provincia de Cotopaxi como un espacio sociopolítico en donde se encuentran latentes algunos conflictos por la distribución hídrica que en el marco de la LORHUAA se manifiestan de diversas maneras.

Sin embargo, como bien señala Rosberry (2002) desde una perspectiva gramsciana cuando no se llega al consenso ideológico el estado ejerce dominación a través de marcos normativos. En este sentido y como se plantea dentro de esta tesis las relaciones en torno al agua van más allá de lo natural o ambiental y tienen un alto componente político que consideramos primordial dentro de nuestro análisis en este sentido la política “no es simplemente lucha por el poder en el interior de instituciones dadas, o lucha por destruir esas instituciones, es también lucha por la transformación de la relación de la sociedad con sus instituciones” (Mouffe, 1985, p. 137).

Con este antecedente cobra relevancia para el ámbito local como el que estamos analizando los procesos de participación ciudadana en donde podemos identificar cómo se da la relación entre lo público institucional y lo social “la participación ciudadana refiere a las experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales”(Cunill en Casas, 2009, p.64).

La participación ciudadana entonces permite generar cambios concretos en escenarios locales. De acuerdo a lo señalado por Casas la participación ciudadana permite enfrentar procesos de crisis de legitimidad, pues es a través de estos espacios que los ciudadanos pueden cuestionar y evidenciar sus elementos de inconformidad “con el modelo participativo está en juego una revalorización de las relaciones de convivencia así como el hecho de que los individuos y sus organizaciones deciden hacer política, es decir, participar y comprometerse en la toma de decisiones que les afectan”(Casas,2009,p.72).

Es así como la participación ciudadana permite entonces intervenir de manera directa en procesos políticos locales habilitando incluso nuevos caminos dentro de los sistemas democráticos:

De allí que la participación ciudadana se debe entender no solo en el marco de la democracia representativa sino también en la democracia participativa, en la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios, orientar la política pública y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, sin la necesidad de la mediación de políticos profesionales o partidos. Se trata de un proceso que enfatiza el ejercicio directo de los derechos políticos de los actores y la redistribución del poder en la sociedad, dado que este implica nuevas relaciones entre los sectores subalternos y las elites que detentan el poder (Ortiz, 2012, p. 65). Para el caso de los países latinoamericanos y considerando la alta población indígena que existe en sus territorios algunos autores se refieren a la necesidad de establecer también mecanismos que se refieran a una ciudadanía étnica debido a que:

los indígenas están en una posición subalterna respecto a las instituciones dominantes, y, por tanto, el reconocimiento implica replantear esas relaciones y cuestionar al Estado monocultural, que tiene una visión centralista de la cultura y el territorio (Ortiz, 2012, p.45).

En este sentido se han planteado modelos de ciudadanías que vayan más allá de las visiones occidentales fruto de la acción colectiva en países como México, Bolivia y Ecuador. Estas propuestas tienen su origen en lo que Bengoa (2006) denominó como la “emergencia indígena” que fue también la antesala para que en la década de 1980 se presentaran procesos sociopolíticos en el llamado retorno a la democracia, que si bien hubo avances en el planteamiento de derechos también se presentaron limitaciones entre ellos el poder de las elites quienes también se sumaron a los procesos del libre mercado, a pesar de ello surgieron “vertientes sociales que buscaron democratizar la democracia desde abajo, construyendo nuevos espacios y contenidos de la participación”(Ortiz, 2004, p. 23).

De esta manera muchas de las demandas planteadas por las organizaciones sociales entre ellas organizaciones indígenas latinoamericanas exigían que se realizará un debate profundo más allá de los procesos electorales, pues algunos proyectos políticos como el integracionismo o el indigenismo no lograban superar la imperante desigualdad social.

Este antecedente permitió entonces que a inicios de la década de 1990 se realizarán acciones colectivas de grandes magnitudes cuya capacidad organizativa pudo cuestionar las estructuras de los estados latinoamericanos, debido a sus condiciones históricas de desigualdad muchas de estas movilizaciones en Latinoamérica fueron lideradas por movimientos indígenas, un ejemplo de ello lo podemos identificar con la CONAIE en Ecuador, el EZLN en México y la Marcha por el Territorio y la Dignidad que se realizó en Bolivia (Burguete, 2007). Fue tal el impacto de estas movilizaciones que la ONU declaró el periodo de 1994 a 2004 como el Decenio de los Pueblos Indígenas.

El ascenso de los movimientos indígenas implica cambios visibles en países donde los gobiernos se han visto forzados a considerar un abanico de nuevas reivindicaciones relacionadas con temas como la territorialidad, la autonomía, y la diversidad cultural (Assies et al. 2000):

Al impugnar el nacionalismo excluyente, al exigir el reconocimiento de los nativos como parte de la nación, y al promover la incorporación política de sectores previamente marginados, los movimientos indígenas inciden de manera favorable en los actuales procesos de democratización (Roper et al.2003, Van Cott1994:22) (Zamosc y Postero, 2004, p.17).

De esta manera dentro de este periodo es posible identificar que si bien los efectos del neoliberalismo en la región fueron diversos hubo características similares que incidían directamente en comunidades campesinas e indígenas de Latinoamérica:

(1) las reestructuraciones políticas, que han cambiado las relaciones entre los grupos indios y el estado; (2) el fuerte énfasis sobre la explotación de recursos naturales, que plantea profundos riesgos desde el punto de vista de la integridad de las tierras de los indígenas; y (3) las reformas económicas y las políticas de ajuste, que han provocado profundas crisis y recesiones tanto a nivel nacional como en la economía de las comunidades nativas (Zamosc y Postero, 2005, p. 38).

Cabe destacar que dentro de estas movilizaciones quienes participaban, en su mayoría, eran representantes de los pueblos indígenas y campesinos esto no impidió que sus exigencias trascendieran a otros ámbitos de la sociedad civil latinoamericana (Zibeche, 2007, Zamosc y Postero, 2005), se abrió entonces una puerta en donde los mecanismos de participación cambiaron de manera sustancial, trayendo al escenario político nuevos actores que otrora no eran reconocidos

como resultado de reformas constitucionales recientes, varios países latinoamericanos se han autodefinido como naciones de carácter multiétnico y pluricultural (...) la agenda indígena ha pasado a ocupar un lugar mucho más central en las agendas políticas de América Latina (Zamosc y Postero, 2005, p.12).

Un ejemplo de ello son los procesos que se vivieron en Ecuador a partir de la década de 1990 y que abordaremos con detalle en los siguientes apartados.

### **2.3 Gobiernos progresistas en Latinoamérica y la nueva agenda de derechos**

Como pudimos analizar en el apartado anterior los debates en torno a la ciudadanía, los derechos y la participación presentan diversas aristas. Sin embargo, en el caso de América Latina podemos identificar que las movilizaciones realizadas durante la década de los noventa trajeron consigo un nuevo escenario político a partir del año 2000.

Entre las características que podemos identificar se encuentran que representantes de los movimientos sociales que formaron parte de las acciones colectivas de la década de 1990 durante la década del 2000 estos pasaron a tener acercamientos a las esferas gubernamentales, sea a través de la participación en espacios de diálogo o formando parte directamente de los mecanismos de participación estatal, en este sentido el mapa político de esta década “es también fruto de las reivindicaciones sociales desde debajo de estos actores, ahora obligados a jugar otro papel y a enfrentar nuevos desafíos” (Coscione, 2009, p. 19).

Además dentro de la literatura se ha identificado como a partir de la década del 2000 las movilizaciones van a presentar un carácter ecoterritorial por vincular la matriz indígena comunitaria con la ambientalista, (Svampa, 2012, 2017).

En este nuevo escenario podemos identificar entonces algunos desafíos como son el retorno del estado con las tendencias progresistas y por otra parte movimientos sociales que se sumaron a los mecanismos gubernamentales, proceso conocido dentro de las teorías de movimientos sociales y acción colectiva como la institucionalización de los movimientos sociales:

Cabe preguntarse si esta institucionalización no constituye el reto más difícil para estos movimientos identitarios, que siguen amenazados por una deriva burocrática y centralizadora y son

todavía atravesados por líneas de fracturas históricas, entre las organizaciones que resaltan la lucha de clases y las que resaltan de la defensa de la cultura ante todo (Fontaine, 2001, p. 59).

Es así que los movimientos sociales se ven en la capacidad de reinventarse dentro de esta etapa pues depende de cómo proyecten sus acciones futuras para permanecer como movimiento en escenarios futuros (Ramírez, 2009), otro de los mecanismos para que los movimientos sociales y sus demandas puedan sostenerse en el escenario político es que puedan considerar también pasar de un escenario físico a un ámbito discursivo Eder (1998).

Otros autores manifiestan que si bien los movimientos sociales a partir de la década del 2000 no se encuentran en movilizaciones a gran escala como las que se presentaron en la década de 1990 sin duda estos llegaron para quedarse, debido a su capacidad que tienen para incidir en la opinión pública de la región:

Más allá de los límites y potencialidades y de las ventajas que a nivel de sus luchas genere este aumento notable de su grado de institucionalización en la sociedad civil, lo que sugiere es que estas organizaciones han logrado instituirse en actores imposibles de omitir o desatender el desarrollo de la vida socio-política de estos países (Di Filippo e Iglesias, 2011, p.460).

Para autores como Fontaine (2001) lo que se presentó al incidió de la década del 2000 fue una institucionalización de la etnicidad en donde los estados latinoamericanos repensaron sus proyectos indigenistas para pensar en proyectos multiétnicos y pluriculturales, además de abrir los espacios institucionales para que los representantes de los movimientos campesinos e indígenas puedan participar también en las esferas gubernamentales. Además de repensar en un proyecto de nación desde el punto de vista multicultural los

gobiernos de América Latina de corte progresista impulsaron políticas para fortalecer el desarrollo regional a través de la descentralización:

La descentralización y regionalización no necesariamente implican el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que proponen un ensamblaje de acciones políticas públicas (...) desde el Estado y sobre su organización política-administrativa ya constituida (...) y más o menos de forma homogénea, con criterios de eficiencia, participación social, y desarrollo económico local (González, 2010, p.38).

Sin embargo, este proceso genera dos salidas (outputs), es decir se genera una descentralización que otorga plenos derechos a pueblos y nacionalidades indígenas para que puedan decidir en sus territorios y por otra parte una descentralización que otorga derechos a los grupos étnicos pero no llegan a tener decisiones sobre aquellos aspectos que inciden en su desarrollo (González, 2010).

Uno de estos ejemplos que puede considerarse para el análisis es como en Ecuador en la asamblea constituyente del año 1998 se consideraba la posibilidad de que los pueblos afroecuatorianos y comunidades indígenas pudiesen conformar circunscripciones territoriales con autonomía plena, esta visión fue retomada también en la asamblea constituyente del año 2008 en Montecristi.

En este sentido las últimas constituciones de Ecuador y Bolivia se han llegado a constituir como referentes en torno a la modificación de la orientación estatal fruto de las demandas y exigencias de los pueblos y nacionalidades, abriendo el debate para conformar estados plurinacionales, en donde los pueblos cuenten con una mayor participación sobre procesos de decisiones políticas, económicas y ambientales, sin embargo, además del discurso estos procesos deben consolidarse en prácticas, de acuerdo a lo señalado por Sánchez (2010) para que un estado consolide su carácter pluriétnico debe

realizar tres procesos que tienen que ver con la reorganización del estado y sus procesos como los siguientes:

- la creación de nuevas entidades territoriales autónomas y su integración en el sistema de poderes de la nación, lo cual involucra una reorganización del territorio nacional y una nueva distribución territorial del poder del Estado;
- la asignación de competencias y facultades a las entidades autónomas entraña una descentralización política, administrativa y de recursos que garantice el ejercicio de las potestades otorgadas a las entidades autónomas;
- la participación de los pueblos indígenas en las instancias de debate y decisión nacional, implica la reorganización de las instituciones del Estado (p. 271).

Específicamente en el caso ecuatoriano uno de los ejemplos de descentralización tiene que ver con el impulso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en donde el gobierno central otorgó competencias a los gobiernos seccionales, en este sentido la descentralización que se impulsó en Ecuador tenía como objetivo hacer que la ciudadanía tuviera otra dinámica de relación con el gobierno, viéndolo a este más cercano a sus necesidades, donde a través del sistema de gobierno local se atenderían las necesidades más urgentes de la población.

De esta manera la constitución ecuatoriana del año 2008 señala que el estado se encargará de promover “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”(Art.3), esta estrategia se llevará a cabo a través de un sistema descentralizado de planificación participativa en donde tanto gobierno central como gobiernos descentralizados (GADS) se encuentran unificados para impulsar una descentralización que pueda atender las necesidades de los territorios, este modelo consiste en “la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y

se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan en razón de un determinado territorio” (Vedel y Devolví en Bedón, 2011, p.13), aunque esta estrategia está orientada a recuperar el rol del Estado en territorio aún deja de lado algunos elementos importantes como es el carácter étnico de algunas poblaciones y comunidades indígenas del Ecuador.

Como principal instrumento para llevar adelante este proceso de descentralización podemos ubicar al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en donde se señala que los ejes de trabajo estarán orientados por la participación ciudadana reconociendo todas las formas de organización política. Para ello se trasladan las competencias del gobierno central a los gobiernos provinciales y municipales (Tabla 4).

**Tabla 4**

Competencias gobiernos provinciales y locales de acuerdo al COOTAD

<b>COMPETENCIA</b>	<b>RECTORIA / COORDINACION</b>
Vialidad	Gobierno provincial
Gestión de cuencas hidrográficas	Gobierno regional*
Riego	Gobierno provincial
Seguridad alimentaria	Gobierno regional*/Gobierno provincial
Fomento de las actividades productivas agropecuarias	Gobierno regional*/provincial
Turismo	Todos los niveles de gobierno
Gestión ambiental	Gobierno provincial
Servicios públicos	Gobierno municipal
Explotación de materiales de construcción	Gobierno municipal
Patrimonio cultural	Gobierno municipal
Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos parroquiales	Gobierno parroquial: municipal/provincial

Nota: tomado de Cabascango (2011).

Dentro de la redacción del COOTAD estuvieron involucrados asambleístas así como representantes de organizaciones sociales de todo el país, pues se aspiraba que a través de este mecanismo se fortaleciera el estado plurinacional (Moncayo, 2011).

En este sentido cobran una relevancia fundamental dentro de la estructura gubernamental las Juntas Parroquiales, quienes vienen a ser la unidad mínimas del gobierno y los entes directos con las comunidades locales (Anexo 6). Este proceso recibió algunas críticas al considerar que el proceso de descentralización estatal no terminaba por tomar en cuenta las necesidades reales que se presentaban en los contextos locales, de acuerdo a León (2011)

el Gobierno central tiene demasiada capacidad de rectoría, es decir de dirigir y definir políticas públicas para todos, aunque no sean su competencia (...) resultó algo que me parece absolutamente contradictorio: que los gobiernos seccionales tienen que seguir el Plan Nacional de Desarrollo (p.78).

En este mismo escenario para autores como Ospina (2010) la descentralización debe tomar en cuenta la diferencia en reconocer a los pueblos como etnias o como naciones, debido a que el concepto de nación muestra mayores vínculos hacia el territorio, ya que la noción de territorio viene a formar parte de las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades “cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto distinguible hacia la reivindicación nacional” (Ospina, 2010, p. 203).

En este sentido los procesos de descentralización no solamente deben tomar en cuenta la estructura institucional formal en donde se consideran los niveles de gobierno, sino también cómo existen otras formas de gobierno vinculada a los saberes comunitarios que se han construido históricamente en Ecuador, en este sentido se deben reconocer la capacidad de autogobierno de los pueblos y nacionalidades para que a través de sus mecanismos de decisión

puedan adoptar resoluciones en ámbitos como el manejo de los recursos naturales, educación, salud y territorio (Ospina, 2010, Anton, 2010).

Dentro de este ámbito y considerando los problemas vinculados con el ambiente y el agua autores como Terhorst *et al.* (2013) consideran que los gobiernos de izquierda enfrentaron desafíos en el fortalecimiento de las relaciones entre el estado y la sociedad, por lo que es necesario que el gobierno respete la autonomía de los movimientos sociales para lograr una transformación profunda del estado, en este contexto además de ser un recurso natural necesario, el agua es una fuente de poder, por tal motivo los gobiernos de izquierda deben generar alternativas de participación de los movimientos sociales para generar una gestión efectiva.

En el caso de Ecuador y Bolivia los problemas se presentaron cuando ambos estados no tomaron en cuenta las demandas de los movimientos sociales cuyo objetivo era establecer legalmente mecanismos eficientes para la defensa del derecho humano al agua. Para (Terhorst, et, al, 2013) a pesar de que la gestión del agua involucra a diversos grupos sociales, las decisiones que han implementado los gobiernos de Bolivia y Ecuador han sido tomadas de una forma unilateral, sin debate y estigmatizando a todos aquellos actores inconformes.

Para Boelens, Panfichi & Guevara (2010) en los países andinos se encuentra en juego la legitimidad de la administración del agua, para ellos la cuestión hídrica se refiere también a una legitimidad del poder y un juego de autoridad entre distintos actores sociales que entran en disputa con las reformas establecidas por los gobiernos de izquierda.

Respecto a los procesos de conflictividad social y acción colectiva Martí y Bastidas (2012) analizan la disminución de la acción colectiva en Bolivia y Ecuador al inicio de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales así como el repunte de los nuevos conflictos populares en los últimos años. Ellos identifican el repunte de la conflictividad popular a partir del año 2010, de

acuerdo a los autores esto se explica porque la mayoría de los conflictos asociados a los últimos años tienen que ver con el rechazo a las políticas nacionales establecidas por los dos gobiernos.

Para los autores, la sociedad y la protesta de ambos países se ha complejizado y diversificado desde los últimos ciclos de acción colectiva en la época neoliberal, por tal motivo el estado no puede tratar las demandas sociales de manera homogénea, el principal reto que tiene el estado ecuatoriano es el diálogo con actores, fragmentados, diversos y complejos.

De acuerdo a Ortiz (2012) dentro de Ecuador existe una configuración policéntrica de los movimientos sociales. Uno de los puntos que destaca el autor es que la marcha por el agua y la vida del año 2012 no solo contó con la participación del movimiento indígena, sino también con actores del entorno urbano y rural, (campesinos, estudiantes, ecologistas, juntas de regantes y maestros), la marcha del año 2012 no fue combativa sino pacífica y significó un punto de encuentro de afirmación identitaria y reivindicación de actores diversos que se encontraban dispersos, por ello el autor afirma que se está conformando un movimiento social policéntrico.

## **Figura 2**

*Marcha por el agua y la vida 2012*



Nota: Tomado de La República (2012)

Es así como la presente investigación retoma la discusión sobre la ecología política, la sociología de la acción pública a través del estudio de las organizaciones sociales vinculadas a la gestión y su relación con las políticas de los gobiernos progresistas (Ecuador) por medio del análisis de las tensiones producidas por la implementación de la LORHUAA en la provincia de Cotopaxi Ecuador.

En este sentido, y como revisaremos posteriormente, en la presente tesis la LORHUAA en Ecuador integra elementos que tienen que ver con las demandas y exigencias para superar las desigualdades que históricamente se han vivido en torno a la distribución de recursos hídricos, hemos creído conveniente realizar este debate en torno a la ciudadanía, las acciones colectivas y las exigencias de las organizaciones sociales para comprender el origen sociopolítico de la normativa de la LORHUAA y las expectativas que generó su implementación en territorio cómo veremos en los capítulos posteriores.

## 2.4 Las contribuciones de la ecología política al estudio del agua

El debate en torno a las problemáticas ambientales en América Latina ha sido desarrollado desde corrientes como la economía ecológica y la ecología Política. La primera se refiere a cómo el sistema económico no puede pensarse sin involucrar sus interrelaciones ambientales, la economía está inmersa dentro de un sistema mayor que es el sistema tierra (Foladori, 2001).

Mientras que, la ecología política retoma la preocupación ambiental de la economía ecológica y surge para analizar los problemas de la naturaleza que no se resuelven desde una valorización económica. De esta manera, es posible afirmar que la ecología política surge en el *hinterland* de la economía ecológica (Leff, 2003), la ecología política problematiza las dimensiones sociales y políticas que involucran al ambiente (Escobar, 2010; Leff, 2003; Martínez-Alier 2006; Robbins, 2010).

En el presente apartado nos interesa precisar cuáles han sido los problemas abordados por la Ecología Política a partir de la década de 1970. En el desarrollo de la ecología política podemos identificar, a su vez, la propuesta de la escuela estadounidense y de la escuela latinoamericana. En el caso de la primera, sus aportes van desde fines de la década de 1970 hasta la década del 2000 (Robbins, 2010), y el interés de los trabajos que se inscriben en esta corriente se centra en el análisis de la problemática ambiental como un eje del Estado (Cockburn y Ridgeway, 1979), las relaciones que se establecen entre la naturaleza y la sociedad (Greenberg y Park, 1994), los vínculos entre la crisis productiva y los movimientos a favor de la justicia social y la subsistencia (Peet y Watts, 1996), además de las consecuencias políticas que han traído consigo los cambios medioambientales (Hempel, 1996).

A partir de la década del 2000 el debate se orienta por identificar las formas de control y acceso de los recursos, las consecuencias para la sostenibilidad y la salud ambiental (Watts, 2000). En esta década se analiza como las gestiones gubernamentales contribuyeron a la degradación ambiental, lo que

llevó a realizar un análisis de los discursos ambientales y a establecer acciones para frenar el deterioro ambiental (Sullivan, 2000).

En el caso de la escuela latinoamericana, Delgado (2013) identifica dos líneas de desarrollo en el ámbito de la ecología política. Por un lado, se encuentran los nuevos procesos de colonización de la naturaleza y, por el otro, los conflictos ambientales que se originan por las características que presenta el metabolismo socioeconómico actual. Delgado (2013) aclara cómo el paradigma de la ecología política en América Latina se fue nutriendo de aportes provenientes de la economía ecológica crítica, la ecología marxista, la geografía crítica y la historia ambiental entre otros.

Entre los autores que han aportado a esta escuela podemos ubicar a Martínez-Alier (1991, 2001, 2003), Escobar (1995, 2011, 2010, 2005), Toledo (1980, 1990, 1996, 2003, 2008), Leff (1986, 2006), Palacio (2006) y Alimonda (2002, 2006, 2011) quienes a través de sus investigaciones han fortalecido el campo de la ecología política latinoamericana tomando como referencia a la historia ambiental, la colonialidad y las estructuras de poder.

Desde esta perspectiva se han planteado debates en torno al acceso y propiedad de los recursos naturales, así como la dinámica de gestión de los territorios donde se enfrentan lógicas colectivas con visiones de carácter corporativo impulsadas por actores privados y estatales. Estos fenómenos han sido denominados como nuevos procesos de colonización de la naturaleza producto del metabolismo socioeconómico (Delgado, 2013; Fischer-Kowalski y Haberl, 2000). De esta manera en la literatura de la ecología política encontramos problemáticas orientadas al análisis de las políticas públicas, del extractivismo y del metabolismo socioeconómico así como la construcción de diversas racionalidades ambientales que tienen incidencia en el entorno.

Además, la ecología política, permite analizar los conflictos que se originan por una distribución ecológica desigual e identifica las relaciones de poder y estrategias de apropiación de los recursos entre movimientos sociales, organizaciones e instituciones que se manifiestan en los conflictos ambientales donde entran en juego diversas racionalidades (Alimonda, 2002, 2006, 2011; Leff, 2004; Wagner, 2010).

La ecología política se preocupa también por analizar los debates en torno al acceso y propiedad de los recursos naturales, así como la dinámica de gestión de los territorios entre lógicas colectivas frente a visiones de corto plazo caracterizadas por acciones de carácter individual impulsadas por actores privados y en otros casos estatales. Estos fenómenos han sido denominados como nuevos procesos de colonización de la naturaleza producto del metabolismo socioeconómico (Delgado, 2013), (Fischer-Kowalski y Haberl, 2000).

De esta manera en la literatura de la ecología política encontramos problemáticas orientadas al análisis de las políticas públicas, del extractivismo y del metabolismo socioeconómico, así como la construcción de diversas racionalidades ambientales que tienen incidencia en el entorno. En este sentido la ecología política permite analizar los conflictos que se originan por una distribución ecológica desigual y permite identificar las relaciones de poder entre grupos sociales, así como las estrategias de apropiación de los recursos (Wagner, 2010). Además, esta perspectiva permite problematizar las relaciones entre movimientos sociales, organizaciones e instituciones que confluyen en un conflicto ambiental enfrentándose distintas racionalidades (Leff, 2004) (Alimonda, 2002, 2006, 2011).

Respecto a los recursos hídricos la ecología política se plantea preguntas como la siguiente ¿de qué manera incidió la mundialización capitalista en la devastación ambiental y en los cambios en la propiedad comunal? Y ¿Cuál

ha sido el rol del Estado en torno a la gestión de los recursos ambientales? Ávila-García (2015) considera que se ha generado una neoliberalización de la naturaleza y del agua en América Latina, donde el Estado junto con actores privados ha tenido un rol central en dicho proceso a través de reformas legales y mecanismos ilegales que ocasionaron movimientos y organizaciones sociales en pro de la defensa del agua (en su investigación se analizan los cambios en la apropiación y gestión del agua bajo el marco de los conflictos ecológicos-distributivos).

Estos procesos se han llevado adelante por las acepciones del estado (visible/invisible) (Osorio, 2004), (Alimonda, 2011), en estas acepciones el estado invisible se dedica a establecer relaciones de dominio y poder para concretar proyectos con grupos específicos, pero en su forma visible el estado muestra un rostro neutro que se ajusta al marco legal que él mismo ha reformado. La neoliberalización de la naturaleza (Castree, 2008), la neoliberalización del agua (Swyngedow, 2005) y la conquista del agua (Porto-Gonçalves, 2006) son elementos que pueden ayudar a realizar una problematización más rica dentro de mi investigación.

Por su parte Hernández (2013) analiza la problemática socio-ambiental que se manifiesta en las dinámicas del uso del agua en la Cuenca del Valle de México. En la investigación se da cuenta de cómo las relaciones de poder y las decisiones de grupos beneficiados bajo un amparo legal como es la ley de aguas en México ocasionan consecuencias socioambientales a diversos sectores de las cuencas mexicanas. Hernández parte de la perspectiva de la ecología política de Greenberk y Park (1994), en donde los problemas globales de acumulación capitalista tienen una inserción local.

Por su parte Larsimont (2014) plantea que la circulación hídrica no es solamente un fenómeno natural, sino que tiene también una dimensión social, por tal razón se habla de una dimensión socio-natural donde confluyen procesos políticos, económicos y ecológicos, de esta manera se conforma un ciclo hidrosocial donde se evidencia cómo los ciclos del agua han sido

manipulados a través de reformas institucionales, legislaciones, significados y prácticas culturales. Para Larsimont (2014) es importante indagar sobre cómo las geografías de poder tienen influencia en el ciclo hidrológico, privilegiando el recurso para algunos grupos o usos y discriminando a otros sectores sociales.

En el contexto ecuatoriano la ecología política se ha planteado preguntas como ¿cuáles han sido los impactos sociales y ambientales del proyecto minero en torno a los recursos hídricos? Y ¿Cómo estos procesos han incidido en la construcción de racionalidades ambientales? La gestión hídrica en Ecuador ha sido analizada como constructora de procesos de identidad y de territorialización (Pila, 2015), como un espacio de disputa por la legitimidad de la gestión hídrica el Estado, juntas de agua y campesinos (Boelens, et al, 2010) (Boelens & Vos, 2014) (Boelens, 2008), así como una relación compleja y contradictoria entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda en un contexto post-neoliberal (Terhorst et al, 2013).

En este sentido Ponce (2013) manifiesta como a pesar de que se ha estatizado y normado la extracción de recursos naturales estratégicos se sigue privilegiando a grupos minoritarios empoderados, afirma que a pesar de generar un discurso sobre el buen vivir, en Ecuador la variable dominante sigue siendo la acumulación. Para Alvarado (2016) se han construido y enfrentado distintas racionalidades ambientales en pro de la defensa del agua frente a los proyectos mineros a gran escala en la provincia del Azuay en Ecuador, el autor identifica que los movimientos sociales en Ecuador lograron conformar una racionalidad ambiental en el periodo 2003-2008.

Otra de las perspectivas se refiere al ciclo hidrosocial del agua, donde la circulación hídrica no es solamente un fenómeno natural, sino que se compone de una dimensión socio-natural donde confluyen procesos políticos, económicos y ecológicos, de esta manera se conforma un ciclo hidrosocial donde se evidencia cómo los ciclos del agua han sido manipulados a través de reformas institucionales, legislaciones, significados y prácticas culturales.

Las geografías de poder tienen influencia en el ciclo hidrológico, privilegiando el recurso para algunos grupos o usos y discriminando a otros sectores sociales (Boelens, 2014; Larsimont, 2014).

En este sentido para la presente investigación cobra relevancia la propuesta de Boelens, Cremers y Zwartveen (2011) denominada escalones de análisis de derechos ya que el mismo permite identificar los derechos del agua como una relación social y evidencia que las desigualdades en torno a la distribución de recursos hídricos también se encuentran determinadas por autoridades, discursos y normativas que las justifican.

En las últimas décadas se ha desarrollado vasta literatura dentro de la escuela de la ecología política, centrada en analizar la circulación del agua en los territorios. En ese marco se inscriben los trabajos que se focalizan en los conflictos ambientales que surgen por la escasez de políticas públicas que tomen en cuenta el cuidado y preservación del agua en distintos niveles (Ruscheinsky, 2007; Becerra, Sáinz y Muñoz, 2006), la calidad, uso y distribución hídrica, la judicialización (Güiza, Londoño y Rodríguez, 2015), la presencia de proyectos mineros e hidroeléctricos (Torres y García, 2009; Toledo, 2002) así como la construcción de infraestructura hídrica (Ruiz, 2016) y las consecuencias de las regulaciones hídricas en escenarios locales (Hernández, 2013).

Otra de las grandes líneas que se ha desarrollado en América Latina a partir de la década del 2000 es la que Leff (2004) identificó como una ambientalización de las luchas indígenas que sentó las bases del pensamiento ambiental latinoamericano. Por su parte (Svampa, 2008) se refiere a este proceso como un giro ecoterritorial de las movilizaciones sociales latinoamericanas. Se abre entonces una discusión significativa respecto a los conflictos ambientales y socioambientales.

Una de las principales diferencias entre conflicto ambiental y socioambiental es que los primeros se enfrentan a actores exógenos como las empresas transnacionales, mientras que la característica de los conflictos socioambientales es que además de permitir reflexionar sobre la influencia de los actores exógenos a determinado territorio permite analizar a las sociedades y comunidades que son directamente afectadas por el extractivismo de los recursos de su geografía (Orellana, 1999).

Fontaine (2004) entiende al conflicto socioambiental como una acción colectiva donde se contraponen intereses, racionalidades, lógicas y derechos “La idea que se pretende desarrollar es que los conflictos socio-ambientales resultan de la convergencia de movimientos sociales y de movimientos identitarios que se encarna en la convergencia entre etnicidad y ecologismo”(Fontaine, 2004, p.523), dentro de un conflicto socioambiental los actores se relacionan a través de dos modalidades alianzas u oposiciones.

Frente a esta problemática Svampa se refiere a los conflictos socioambientales como una disputa de carácter asimétrico entre actores:

Entiendo por conflictos socioambientales aquellos ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de los mismos, en un contexto de gran asimetría de poder. Dichos conflictos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente; así como van estableciendo una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, por Democracia. (Svampa, 2017, p.80).

Un esfuerzo por caracterizar los conflictos ambientales y su dimensión política se presenta en Merlinsky (2015). Los conflictos ambientales son de carácter interdisciplinario porque más allá de ser una disputa ambiental

también reflejan una disputa política y cuya resolución depende de la correlación de fuerzas entre los distintos actores. Una de las características de los conflictos ambientales es que estos pueden instalar un problema en el espacio público debido a que se constituyen espacios temporales donde se intercambian posturas y argumentos:

Los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región. Los mismos ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a dichos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. (Merlinsky, 2015, p.31)

De esta manera los conflictos ambientales van más allá del control o la propiedad de un recurso:

en ellos se encuentran enfrentadas cosmovisiones ambientales y de vida. Por un lado, el medio ambiente es visto como “espacio económico” en tanto sistema de recursos naturales; y por otro, como el “espacio vital” donde se despliega la vida (Sabatini 1997, en Walter, 2009, p.4).

A esta perspectiva se suman Alonso y Costa (2002) quienes identifican el componente social de los conflictos ambientales donde se generan relaciones cooperativas o conflictivas en coyunturas específicas. De acuerdo a Azuela y Mussetta (2008) los conflictos ambientales generan productividad social que transforma el orden social en tres sentidos: territorialización, formación de espacios públicos y juridificación. Merlinsky (2013) se refiere también a la productividad institucional. Esta perspectiva permite comprender las

transformaciones en el ámbito social en un momento determinado tomando en cuenta a los actores dentro de un territorio específico.

La territorialización se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión (Melé, 2006). Para ello se analizan las apropiaciones simbólicas del territorio así como los cambios en la gestión del mismo en cuanto a derechos de propiedad y normas de protección.

La formación de espacios públicos intermedios retoma los espacios, escalas y contextos en los que los conflictos son discutidos y analizados tomando en cuenta las condiciones en las que se desarrollaron los debates y las consecuencias que esta discusión podrá tener a futuro.

La Juridificación o también denominada “actualización local del derecho” permite indagar sobre cómo los conflictos ingresan al ámbito del derecho y éstos son re-significados. Una de las características más importantes de este análisis es cómo en el nivel local y cotidiano los actores problematizan la ley a partir de una situación concreta, es decir permite entender cómo el ámbito jurídico se implementa desde la experiencia de los actores e incluso cómo se emplea el marco jurídico a su disposición Merlinsky (2015). Asimismo este proceso permite poner al alcance de los actores normas legales que en ocasiones parecen distantes Azuela (2008).

La productividad institucional se refiere a las transacciones planteadas entre los actores sociales y públicos que conlleva un acuerdo aunque este sea preliminar. Además esta productividad permite analizar cómo se han generado espacios de participación social y también cambios en cuanto a las competencias establecidas de los actores para el análisis de las situaciones problemáticas (Merlinsky, 2013).

## **2.5 Justicia Hídrica**

Los estudios sobre justicia hídrica se enmarcan dentro de la perspectiva de la ecología política y hacen énfasis en cómo se legitiman acciones que justifican el control y la distribución inequitativa de los recursos hídricos en los países latinoamericanos

Autores como Fraser (2000), Venot y Clement (2013) afirman en que la demanda en torno a los recursos hídricos a nivel mundial es constante y forman parte de este escenario también los países latinoamericanos. Lo que trae consigo algunas consecuencias y afectaciones principalmente a los actores que forman parte de los territorios en los que circulan los recursos hídricos. Todo ello genera diversos conflictos que tienen que ver con los usos y distribución de los recursos hídricos (Molle et al., 2010), algunos de estos conflictos son visibles mientras que otros permanecen latentes (Perrault, 2013, Boelens et al., 2016; Hoogesteger et al., 2016).

En este sentido la gestión de los recursos hídricos en Latinoamérica presenta relaciones de poder particulares vinculadas a sus contextos, el análisis de estas relaciones permite a la vez abrir la oportunidad de abrir espacios de negociación que permitan acceder a una distribución hídrica equitativa (Duarte, Hoogesteger y Yacoub, 2016).

A nivel latinoamericano entonces se evidencia que persisten injusticias hídricas fruto de políticas o mecanismos estatales que en ocasiones han hecho que estas perduren en el tiempo. Frente a ello también han surgido esfuerzos de actores organizados que desde sus espacios han generado resistencias para hacer frente a estos escenarios inequitativos, es así entonces que el movimiento por la justicia hídrica toma en cuenta estos elementos y se exige por mecanismos como la acción colectiva o la participación en espacios políticos que estas relaciones inequitativas puedan ser reorganizadas.

Por su parte autores como (Bakker, 2002, 2003; Budds e Hinojosa, 2012 y Loftus, 2009) han hecho énfasis en la dimensión social del agua a través del concepto Hidrosocial. Dentro de este concepto, considerando lo señalado por Perrault (2016) el recurso hídrico no es ni natural, ni social, sino que tiene que ver con ambas dimensiones. Como señala Bakker (2002) los modelos de circulación hídrica se encuentran en permanente construcción social. Por un lado el agua depende de sus ciclos hidrológicos y por otra parte su circulación se encuentra mediada por actores, leyes y normas, de esta manera la circulación hídrica depende directamente de las acciones humanas, además se le atribuyen valores culturales, simbólicos e históricos (Swyngedouw, 2004). El agua entonces como reitera Bakker (2003) no es un elemento neutral sino que refleja las relaciones sociales y de poder existentes.

Otra de las orientaciones al momento de referirse a los recursos hídricos es la que se vincula a cómo estos se insertan dentro de los procesos de producción y consumo (Harvey, 1974, 2003). En este sentido los recursos hídricos son un actor clave en las dinámicas sociales en donde coexisten relaciones sociales pero también relaciones productivas fruto del sistema capitalista, a lo que Harvey (2003) denomina como acumulación por despojo.

Los recursos hídricos, dentro de esta perspectiva, también suelen ser sujetos de concentración o acumulación por ciertos actores privados en su mayoría y negados para otros de acuerdo a la estructura productiva a la que pertenezcan. Es así como este recurso puede verse privatizado o derivado a usos industriales más vinculados a un proceso productivo que a una dinámica social.

Es así como desde la justicia hídrica se proponen líneas de análisis que permiten problematizar a los recursos hídricos más allá de una visión técnica, pues si los analizamos de esa manera quedarían invisibilizadas las relaciones

de poder, decisiones institucionales o normativas que convierten al agua en un recurso mediado por situaciones sociales y políticas (Li, 2007).

## **2.6 Justicia hídrica en Latinoamérica**

Entre las experiencias latinoamericanas que han abordado el análisis de los recursos hídricos desde el ámbito de la justicia hídrica encontramos la de Perreault (2016) que toma como estudio de caso las relaciones hidrosociales en el altiplano boliviano. Dentro de su investigación se debaten los conceptos de gobernanza del agua desde una dimensión espacial y propone abordar los problemas hídricos desde el concepto de paisajes hídricos. Desde esta mirada es posible ubicar como se configuran relaciones de poder que determinan el control y la circulación hídrica. Además propone un debate en torno al derecho humano al agua y los derechos de agua, donde estos últimos pueden ser repartidos de acuerdo a las relaciones de poder establecidas en ciertas coyunturas.

Otra de las investigaciones en este sentido es la de Rodríguez y Martínez-Alier (2016) en donde se abordan las relaciones de poder que se establecen entre las sociedades y los ecosistemas producto de visiones políticas y económicas que originan conflictos ecológicos distributivos. En su investigación Alier (2016) caracteriza los diversos conflictos por el agua, que pueden ser geográficos de carácter local, global o incluso “glocales”. Es por ello que resulta relevante analizar las injusticias ambientales y considerar cómo los seres humanos han alterado históricamente los ciclos naturales del agua, en este sentido los autores afirman cómo la acumulación de poder se vincula a una mayor capacidad de concentrar recursos hídricos.

Además consideran cómo frente a situaciones de escasez históricamente la sociedad ha establecido normativas y estrategias para acceder al agua. Para ello se toman en cuenta como referentes los casos de México, India, China, Egipto, Irak entre otros.

La investigación brinda un nutrido panorama en torno a los diversos conflictos hídricos a nivel latinoamericano e internacional, retomando incluso los debates sobre el derecho humano al agua y las normativas que se han sumado a esta propuesta. La investigación concluye que las resistencias presentadas en los países latinoamericanos, europeos y asiáticos han permitido posicionar las luchas por la justicia hídrica. Asimismo estos movimientos han sido capaces de generar alternativas que cuestionan quién tiene la legitimidad para tomar decisiones en torno a la gestión de los recursos hídricos, se destaca entonces la necesidad de continuar con el establecimiento de espacios deliberativos donde los movimientos y organizaciones vinculados al agua puedan realizar sus planteamientos pues son ellos a través de sus luchas quienes han detectado e intervenido de manera directa en los problemas ambientales e hídricos.

La conflictividad ambiental en América Latina ha aumentado debido a la alta presencia de actividades mineras, actividades vinculadas a las empresas hidroeléctricas, actividades petroleras y también a las actividades agrícolas principalmente las que tienen que ver con el ámbito forestal, plantaciones y monocultivos. Sin embargo, estas mismas actividades a la vez que son amparadas por los gobiernos de turno por considerarse como “fuentes de empleo” son las que históricamente han generado una distribución hídrica desigual, concentrando los recursos en actores vinculados a la producción y limitando los recursos hídricos para actividades humanas.

Otro de los trabajos en el marco de la justicia hídrica que pone su énfasis en abordar los diversos saberes, prácticas y conocimientos en torno al uso de aguas residuales es el estudio que desarrolló Peña (2016) sobre el valle de Mezquital en México. Dentro de su investigación Peña (2016) se preocupa

por identificar cuáles son los saberes y decisiones que hacen posible el riego de hortalizas con aguas contaminadas considerando que esto implica un alto riesgo para la salud pública. Sin embargo, esta práctica es compartida por agricultores y gobernantes quienes han entrado en una dinámica particular debido a que cada uno de ellos desde sus posiciones pone en juego saberes que legitiman y perpetúan con sus argumentos esta práctica.

La investigación identifica, incluso, que los estudios científicos sobre el uso de aguas residuales para riego de cultivos se refieren a que las comunidades han desarrollado una posible inmunidad ante los patógenos que circulan en estas aguas. Todo ello abre un debate en torno a cómo los países latinoamericanos han recurrido a esta práctica, mientras que en Europa y Norteamérica se abandonaba esta práctica en Latinoamérica se extendía.

En este sentido se requiere entonces no solamente debatir en torno a la distribución hídrica, sino también respecto a la calidad del agua y cómo es que estas prácticas como en el caso mexicano han sido toleradas o como menciona el autor “estatalmente protegidas”. Frente a ello la comunidad científica en México, respecto al uso de aguas residuales, también había generado estudios que no son concluyentes y vinculantes sobre el riesgo que implica utilizar estas aguas para riego lo que genera que la práctica se siga reproduciendo.

El autor destaca cómo la región del Mezquital es la más grande a nivel mundial en utilizar agua de riego contaminada. Esta práctica tiene ya algunas décadas lo que denota que los discursos y decisiones que sustentan este hecho han sido acompañados por medidas institucionales y gubernamentales pero también por una comunidad científica que legitima este accionar con estudios que no son concluyentes, lo que lleva a que esta práctica continúe reproduciéndose en el sector.

Por otra parte, una de las investigaciones que destaca por vincular la justicia hídrica en un contexto normativo con las comunidades campesinas de Bolivia es la de Seemann (2016). Dentro de la investigación se analiza cómo en el marco de la Ley de Riego en Bolivia se promueven los usos y costumbres de las comunidades con el objetivo de brindar protección legal a las organizaciones campesinas e indígenas.

En este contexto sociopolítico la investigación identificó cómo la orientación de generar protección a los campesinos e indígenas trajo consigo algunos conflictos en dos comunidades dentro del Valle Tiraque en Bolivia, por un lado una comunidad formalizó sus derechos hídricos dentro de la nueva normativa mientras que la otra comunidad no se sumó a este proceso, de esta manera la investigación consideró algunos elementos que entraron en juego en la región como son las cuestiones culturales, políticas y normativas en torno a la gestión del agua en Bolivia.

Entre los principales hallazgos que identifica Seemann (2016) se encuentran aquellos en donde se evidencia que el hecho de que las comunidades hayan formalizado sus derechos hídricos dentro del nuevo marco normativo esto no trajo consigo seguridad hídrica para las comunidades, sino que al contrario la ley consolidó la estructura de gestión hídrica actual, es decir legitimó a los actores que ya contaban con ese derecho y no hubo diferencias con los actores “nuevos” que solicitaban hacer uso de su derecho al agua.

Por otra parte solamente un sector ha accedido a esta dinámica institucional ya que las comunidades que se encuentran distantes de los centros urbanos no pueden acceder a lo establecido en la normativa, en este sentido no les es posible lograr una seguridad en torno al uso del agua.

Además, si bien la Ley de Riego en Bolivia trajo consigo un reconocimiento a actores campesinos e indígenas en términos jurídicos este reconocimiento no implica que se hayan superado los conflictos al interior de las comunidades, ya que se evidencia aún una distribución desigual. En este

sentido la Ley de Riego en Bolivia permitió generar presencia del estado en las comunidades campesinas pero acentuó las desigualdades existentes al no establecer mecanismos que permitieran fortalecer la seguridad hídrica para el sector rural.

Por su parte Rocha, Vos y Boelens (2016) también toman en cuenta el caso boliviano a través del estudio de los procesos hidrosociales y los sistemas de riego de los campesinos de Pucara que se ubican en el valle de Cochabamba. El eje de análisis para los autores es cómo la cuenca Pucara ha transitado por diversos sistemas de gestión hídrica, como son el paso de la gestión hídrica hacendaria a la gestión comunal, posteriormente la consolidación de los sistemas de riego con intervención estatal y finalmente el establecimiento de territorios hidrosociales de carácter local. Dentro de este camino se han presentado conflictos debido a la participación de actores externos por los diversos valores y significados que adquiere el recurso hídrico para los actores que utilizan el recurso dentro de la cuenca.

En este sentido los conceptos bajo los que se aborda la discusión, dentro del artículo, son las producciones y reproducciones de los territorios hidrosociales así como las valoraciones del agua. La investigación considera como coexisten culturas hídricas en donde entran en juego intereses y relaciones de poder. Los actores concluyen en que es fundamental entender las posiciones divergentes en torno a las valoraciones del agua que permitan diseñar y planificar los sistemas de riego de manera integral.

Respecto al caso peruano destacan dos investigaciones desde la perspectiva de la justicia hídrica. La primera de ellas es la de Guardia (2016) quien analiza las luchas establecidas en torno a la defensa del agua en un canal ubicado en Cajamarca. La particularidad de este estudio consiste en poner a debate cómo dentro de esta región coexisten actividades económicas de diversa índole que involucran a la población como las actividades mineras que permiten obtener metales como oro, plata y cobre y por otra parte las actividades agropecuarias,

ya que en esta región se caracteriza por contar con una alta concentración de ganado.

Sin duda la actividad agropecuaria está vinculada a los actores locales, mientras que la actividad minera involucra actores internacionales o globales como el Banco Mundial que destina recursos a sus proyectos en la región sin conocer las afectaciones que sus proyectos mineros pueden traer a la región. Todo ello ha traído consigo algunos conflictos debido a que los caudales de agua están siendo destinados para las actividades mineras.

En este sentido la investigación se preocupa por analizar las vías que tienen los usuarios para defender su derecho de acceder a los recursos hídricos. Se evidencia entonces que las normativas nacionales no han generado cambios significativos en torno a garantizar el derecho al agua de los usuarios locales.

Dentro de la investigación se destaca que puede ser contradictorio el hecho de que las normativas socioambientales internacionales brinden mayores garantías frente a los proyectos mineros que las normativas nacionales. Sin embargo, esta misma normativa de acuerdo a sus aplicaciones puede ayudar a precautelar el ambiente, establecer nuevas negociaciones o también para incrementar las ganancias de los actores involucrados. Entre los hallazgos más relevantes se evidencia como las empresas mineras han logrado acceder legalmente al derecho de uso de agua en un tiempo récord de dos meses mientras que a los usuarios locales les ha llevado alrededor de dos años.

Este hecho ha llevado a que los actores locales establezcan alianzas con las empresas mineras, en este sentido en lugar de establecer una relación de antagonismo lo que se presentan son vínculos cercanos debido a que se pueden utilizar algunos fondos que son destinados para los proyectos mineros también para la comunidad.

Además, con el objetivo de precautelar el ambiente los actores locales han aprendido a manejar la normativa socioambiental del Banco Mundial para

aplicarla en sus territorios y poder defender sus derechos, ya que esta misma normativa permite mecanismos de consultas informadas o consentimientos previos antes de llevar adelante un proyecto.

La segunda investigación del caso peruano en términos de justicia hídrica es la de Oré y Geng (2016) quienes analizan la arquitectura institucional que trajo consigo la Ley de Recursos Hídricos y su modelo de descentralización a través de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, dentro de la investigación se analiza el caso de la cuenca del río Ica que concentra a usuarios de agua como comunidades campesinas y sectores agroexportadores con capacidades económicas muy diferentes, lo que los coloca en una situación de desigualdad. Entre las conclusiones más relevantes de la presente investigación se encuentran aquellas en donde se evidencia cómo los intentos de conformar el Consejo de Cuenca se vieron impedidos debido a que se reprodujeron discordias y controversias fruto de los conflictos locales.

Es por ello que los autores afirman que se requiere analizar cómo la implementación de reformas vinculadas al agua debe tomar en cuenta las redes de poder establecidas debido a que pueden surgir consecuencias no deseadas, si bien las políticas públicas se proponen para ser aplicadas a nivel nacional es necesario evaluar los impactos que estas traen consigo en el nivel local.

## **2.7 Justicia hídrica en Ecuador**

Desde un análisis normativo Isch y Zambrano (2016) destacan cómo Ecuador marcó un hito el hecho de que los pueblos y nacionalidades indígenas pudieran ser consultados previo a la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos en la Asamblea Nacional. Este proceso es analizado por los autores desde la perspectiva de la justicia hídrica.

Frente a este acontecimiento se puede evidenciar, desde los autores, cómo se involucraron los usuarios del agua en la consulta en donde se enfrentaron a un estado con un discurso dual, en donde técnicamente se hablaba del respeto a los derechos colectivos pero por otra parte se actuaba en contra de los mismos sobre todo cuando los actores de la política pública mostraban resistencia a la misma.

La consulta prelegislativa en Ecuador tuvo su origen en los acuerdos y compromisos establecidos por la ONU para respetar los derechos colectivos, pero además es fruto de las luchas de los pueblos indígenas que hicieron posible que Ecuador fuera reconocido dentro de la constitución como un estado plurinacional e intercultural, además se estableció la obligatoriedad de que si los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades se vieran afectados por alguna normativa o legislación estos deberían participar en una consulta.

Sin embargo, una de las problemáticas a las que se enfrentó Ecuador, previo a la aprobación de la LORHUA, era la falta de procedimientos y mecanismos claros para llevar adelante este proceso. Fue después de la aprobación de la Ley Minera que la Corte Constitucional dispuso en el año 2010 la obligación de que las consultas prelegislativas debían pasar por cuatro fases:

### Figura 3

#### *Fases de las consultas prelegislativas en Ecuador*



Nota: Elaborado por Ricardo Ureña. Con información de la Corte Constitucional 2010.

En torno a la propuesta de lo LORHUAA y su posibilidad de realizar una consulta prelegislativa surgieron algunos debates. Entre ellos considerando que los recursos hídricos involucran un sinnúmero de actores se requeriría realizar desde el inicio del debate de la ley este procedimiento, ya que de no actuar así y la asamblea nacional aprobará el proyecto este podría ser declarado por la Corte Constitucional como inconstitucional. Sin embargo el inicio de la consulta prelegislativa estuvo vinculado a la presión social generada por las organizaciones indígenas y campesinas a través de acciones colectivas de carácter regional y nacional.

De esta manera luego de algunos cuestionamientos entre ellos, el reclamo de que no todas las organizaciones sociales vinculadas a los recursos hídricos habían participado en este proceso y también que los temas de la consulta fueron impuestos por la asamblea y no se permitió a las organizaciones incluir sus temas de interés, en el año 2012 la Asamblea Nacional del Ecuador suspendió este proceso.

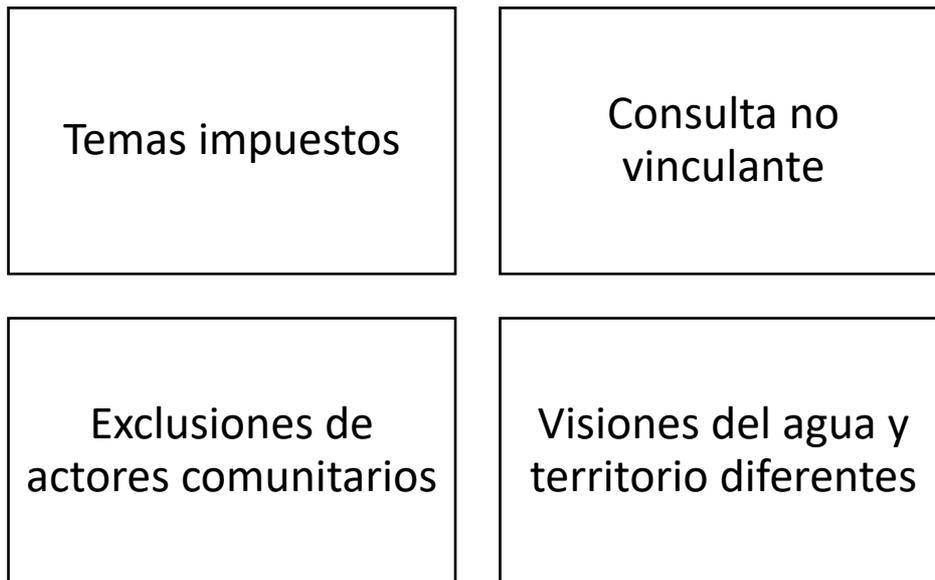
En este sentido y dentro del ámbito normativo la constitución ecuatoriana es vanguardista en reconocer los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades pero además de la naturaleza, se aspiraba entonces que esta misma orientación se viera reflejada en el borrador de la LORHUAA que del año 2010 al 2014 paso por una serie de episodios de movilización, debates y consulta prelegislativa.

Entre las controversias más relevantes dentro de este proceso podemos ubicar las declaraciones antagónicas entre los representantes de las organizaciones campesinas e indígenas con el entonces presidente Rafael Correa. Por un lado los pueblos indígenas exigían el respeto y reconocimiento a sus derechos colectivos mientras que el presidente, a pesar de que en su gestión se impulsó un nuevo proyecto constitucional, desconocía los argumentos de los líderes con el objetivo de impulsar su modelo de desarrollo.

Todo ello evidenció una contradicción entre lo manifestado en los artículos del cuerpo constitucional y la agenda política liderada desde el poder ejecutivo. Es así como por una parte existía un cuerpo normativo avanzado en términos de reconocimiento de derechos en un estado plurinacional e intercultural, pero no la garantía de que estos pudieran hacerse efectivos (Isch y Zambrano, 2016). Este escenario abrió entonces el debate de si en realidad se estaba construyendo un estado plurinacional o solamente este se manifestaba en discursos (Ureña, 2013).

#### **Figura 4**

*Controversias en torno al desarrollo de la consulta prelegislativa de la LORHUAA en Ecuador*



Nota: Elaborado por el autor con información de Isch y Zambrano (2016)

Si bien la consulta prelegislativa toma como base lo planteado por la Organización de las Naciones Unidas omite el carácter vinculante de los instrumentos señalados por el organismo internacional. Ya que en el momento que se desarrolló la Consulta Prelegislativa en Ecuador la Asamblea señaló que no se vería obligada a integrar los elementos planteados por los actores sociales en la consulta, por lo tanto la consulta pre legislativa no tendría carácter de vinculante.

De esta manera existía una contradicción respecto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. A esto se suman las exclusiones en torno a las organizaciones que participaron dentro del proceso, en donde se señaló que algunas de ellas no pertenecían ni tenían vínculos con los sectores comunitarios, por otra parte las pocas organizaciones que pudieron participar se enfrentaron a dificultades por el lenguaje jurídico en el que se desarrolló la consulta.

Otra de las controversias se refiere a las confusiones que generó la consulta prelegislativa respecto a separar el tratamiento de dos ámbitos que en la realidad se encuentran vinculados como son la gestión hídrica y el territorio.

La propuesta de la LORHUAA que se debatía en la consulta no tomaba en cuenta los vínculos de ambos elementos y cómo veremos en el desarrollo de esta tesis esta particularidad traería consigo dificultades debido a que cada uno de los gobiernos locales y provinciales establecería sus planes de desarrollo anclado a sus territorialidades y estas involucrarían también a los recursos hídricos.

De esta manera la consulta prelegislativa fue cuestionada porque no tomó en cuenta los elementos culturales ni territoriales que se vinculan con la gestión de los recursos hídricos quedando entonces invisibilizado uno de los elementos que atentan contra la justicia hídrica que es la concentración de agua en escasas manos, este elemento no fue considerando en la consulta prelegislativa, tampoco se tomó en cuenta como los pueblos y nacionalidades han establecido mecanismos para proteger sus ecosistemas.

Aunado a ello se pudo identificar también que dentro de la consulta entraron en juego dos debates y visiones del agua, por un lado una visión particular en donde se considera al recurso hídrico como un recurso y por otra parte una visión comunitaria en donde el agua pasa a ser un elemento constitutivo de las dinámicas colectivas de reproducción social, principalmente en las comunidades indígenas y campesinas.

El aporte de los autores consiste en señalar que aunque se establezcan procesos democráticos de forma como la consulta prelegislativa en torno a la Ley de Recursos Hídricos esto no implica que se alcanzará una justicia hídrica plena ya que la justicia hídrica es una condición que debe ser vivida de manera cotidiana, es correcto afirmar que la garantía no estará solo en una Ley sino que se requiere compromiso estatal, vigilancia de las organizaciones, impulso de su aplicación en lo local, recursos necesarios y otros aspectos necesarios para que se alcance el objetivo de la justicia hídrica (Isch y Zambrano, 2016, p. 270).

En este sentido la constitución ecuatoriana, fruto de la asamblea constituyente así como la consulta pre legislativa que se realizó previo a la aprobación de la LORHUAA en el año 2014, constituyeron mecanismos democratizadores al integrar planteamientos de la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, resulta necesario establecer procesos y mecanismos que permitan hacer de la justicia hídrica una práctica para que las normativas establecidas en torno a los recursos hídricos sean acompañadas por instituciones y actores sociales.

La neoliberalización del agua como proceso en América Latina y tomando como estudio de caso la sierra central ecuatoriana es abordada por Hoogesteger (2016). Se puede entender como neoliberalización aquellos actos vinculados con la privatización del agua a través de mecanismos estatales que favorecen a las iniciativas privadas, esto se puede llevar a cabo a través de normativas o también delegando responsabilidades a actores que no forman parte de una estructura gubernamental u estatal, que pueden ser actores locales vinculados a organizaciones territoriales e incluso organismos internacionales.

En el caso de Latinoamérica y específicamente en los países andinos la neoliberalización de los recursos hídricos a partir de la década de 1990 tuvo varias manifestaciones entre ellas destacan principalmente las políticas que promovieron tratar al agua como un bien comercial, esto acompañado con una reducción del gasto público para la planificación en sistemas hídricos para saneamiento o riego y finalmente frente a la poca inversión estatal se promovió que la gestión hídrica se realizará por medio de organizaciones locales justificando este hecho con los procesos de “descentralización estatal”, sin embargo, lo que este último hecho trajo consigo fue que las responsabilidades de gestión hídrica fueron trasladadas por un lado a usuarios locales y por el otro también a actores privados.

A su vez por medio de los actores privados se abrió las puertas a actores internacionales con capacidad económica como son el Banco Mundial y otras agencias de cooperación internacional, principalmente europeas. De esta manera el estado dejó de ser el principal actor responsable de la gestión hídrica y pasó a ser un ente coordinador y promotor de la gestión hídrica con actores que generaron espacios de poder a través de su inserción local en territorio.

Dentro de los países andinos Ecuador no fue ajeno a este escenario, sino que fue uno de los países en donde más impacto tuvieron estas medidas. Principalmente en la manera en la que en la década del noventa el estado ecuatoriano redujo significativamente su apoyo a la gestión del agua que se evidenció en los sistemas de riego. Estas medidas generaron procesos de participación y empoderamiento local en las organizaciones del agua, como son las juntas de riego, sin embargo, en este escenario la inversión estatal en los sistemas de agua fue considerable. Con este antecedente, y bajo el discurso de generar desarrollo superando la ineficiente burocracia, esta oportunidad despertó el interés de organizaciones no gubernamentales (ONGS) quienes incentivaron a que los actores locales se organizarán para que a través de su autogestión pudieran establecer mecanismos de gestión transparentes y autorregulados.

La inversión privada a través de ONGs nacionales e internacionales fue evidente dentro de la sierra central ecuatoriana y al poco tiempo de que entes como CARE de Estados Unidos y COSUDE de Suiza realizarán el desembolso de fondos en territorio ecuatoriano las organizaciones del agua pudieron palpar algunos elementos que fueron considerados como un avance, por un lado acceder a nuevas tecnologías en el riego y por el otro la capacitación constante por parte de los organismos en principios como la transparencia y la participación permitieron que este tipo de actores se ganaran la confianza de las organizaciones sociales vinculadas al agua en Ecuador.

Es así como las organizaciones campesinas e indígenas aprendieron a gestionar recursos internacionales para poderlos invertir en sus sistemas de riego, implementaron algunas estrategias como las alianzas entre asociaciones que les permitió en algunos casos acceder a más fondos internacionales.

Uno de los programas más relevantes dentro de este periodo fue el que llevó adelante el Banco Mundial con el apoyo del gobierno ecuatoriano a través del Ministerio de Agricultura, apoyo ratificado por medio de un decreto ejecutivo. Este programa tenía como objetivo trasladar las competencias de riego estatales a los usuarios del agua.

Con el apoyo de consultoras internacionales estadounidenses e italianas se logró transferir más de 35 sistemas de riego en el norte, sur y región costera del país. Esto llevo a que el proceso, en un inicio, se considerará como exitoso, sin embargo en algunas organizaciones manifestaron su malestar en este proceso debido a que una gran cantidad de los recursos económicos no llegaban a la comunidad porque debían costear gastos administrativos como salarios de personal o alquileres quedando muy poca recurso económico para invertirlo directamente en los sistemas de riego, otra de las situaciones que generó malestar fue que muy pocos profesionales ecuatorianos trabajaron dentro de este espacio pues una gran mayoría del personal contratado era de las empresas extranjeras.

A pesar de ello se destacaba como logro el hecho de que las organizaciones de agua ubicadas en su mayoría en la sierra central ecuatoriana hayan logrado una capacidad organizativa, de planificación y tecnificación con la que anteriormente no contaban, además desde las orientaciones del neoliberalismo se veía como un éxito el hecho de que el estado haya disminuido su responsabilidad en gestionar los recursos hídricos como un bien público.

Este antecedente, cómo veremos en los capítulos subsiguientes, permitió tener organizaciones sociales vinculadas a los recursos hídricos fortalecidas con capacidad de plantear propuestas políticas en torno al agua a nivel nacional, algunos de los ejemplos más relevantes en términos organizativos es la conformación de Interjuntas en la provincia de Chimborazo y Feduricc en Cotopaxi, organismos que además de vincular a los actores locales tenían la capacidad de brindar asesoría legal y técnica a sus miembros, en el caso de Feduricc a inicios del año 2000 llegó a contar con más de 300 organizaciones vinculadas al riego.

El capital político acumulado de dichas organizaciones permitió que sus propuestas fueran consideradas en la asamblea constituyente del año 2008 y participaron de manera activa en los debates que se desarrollaron para aprobar la LORHUAH en el año 2014. Mientras tanto a nivel nacional se conformaron asociaciones como Jaapre y el Foro de los Recursos Hídricos, dentro de las dos organizaciones podían participar actores comunitarios como actores institucionales, civiles e incluso universitarios.

Además no se puede desconocer el rol que ha ejercido el Movimiento Indígena a nivel nacional a través de la CONAIE que en ciertas coyunturas actuó como aliado de estas organizaciones con el objetivo de contar con respaldo a sus planteamientos. De esta manera el análisis que realiza Hoogesteger (2016) permite situar el escenario y los debates que precedieron a la Ley de Recursos Hídricos aprobada 2014. Resulta paradójico cómo las tendencias neoliberales permitieron un fortalecimiento organizacional a nivel local entre los usuarios comunitarios vinculados al agua.

Quienes al inicio de la década del 2000 contaban con una capacidad organizativa y política que les permitió trasladar sus propuestas a nivel nacional y participar activamente en los debates constitucionales del año 2008, de esta manera se contaba entonces con usuarios capaces de defender sus derechos exigiendo transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos hídricos. Este mismo tejido organizativo vinculado al agua entraría en tensión

con la visión estatal impulsada por Rafael Correa a partir del año 2007, visión que se reflejaría en primer término en la nueva constitución ecuatoriana y posteriormente en la LORHUAA 2014 cómo veremos más adelante dentro de la presente tesis.

En este nuevo marco institucional uno de los primeros estudios que se propuso realizar un análisis del impacto de las políticas públicas del gobierno de Rafael Correa en territorio es el que realizó Manosalvas (2016). Donde a través del concepto de territorios hidrosociales analiza los canales de riego que se alimentan de los recursos hídricos obtenidos de los páramos de Cayambe.

Dentro de la investigación interesaba problematizar desde territorio cómo después de las propuestas impulsadas por los gobiernos neoliberales se impulsaba una nueva orientación centrada en el Estado que si bien se catalogaba como progresista, de acuerdo a la autora, esta solo tomaba en cuenta el desarrollo económico y no se impulsaba un desarrollo integral. En el caso analizado (Cayambe) se identifica que tanto la tierra como los recursos hídricos pertenecen a grupos hegemónicos que históricamente, similar a la provincia de Cotopaxi, han cambiado de orientación productiva, pasando de actividades económicas vinculadas a la ganadería a actividades como la producción florícola y brocolera.

Cabe destacar que la llegada de Rafael Correa a la presidencia de Ecuador se caracterizó por un apoyo de organizaciones y movimientos sociales campesinos, indígenas, obreros y estudiantiles, es por ello que existía la esperanza de lograr una justicia social, económica e hídrica que permitiera generar un desarrollo integral. Sin embargo, en los primeros años de gobierno se evidenciaba ya que la orientación estatal seguiría vinculada a una noción de desarrollo eminentemente centrada en el desarrollo económico, recurriendo así a una explotación petrolera y minera que trajo graves consecuencias ambientales, además de que no se establecieron medidas para

incidir en uno de los ámbitos más esperados por los sectores campesinos e indígenas, como lo es la redistribución de la tierra y del agua.

A pesar de que la constitución ecuatoriana es vanguardista al incluir en sus artículos el respeto a los derechos de la naturaleza sus mecanismos de aplicación para garantizar una visión vinculada al ambiente no son claros.

Para Manosalvas (2016) los debates vinculados a la propuesta de la nueva Ley de Aguas evidenciaron el interés del ejecutivo en gestionar de manera exclusiva los recursos hídricos y lejos de generar procesos participativos lo que se presentó fue un desconocimiento de actores comunitarios que históricamente venían luchando por una redistribución hídrica en sus territorios.

Entre los primeros conflictos que se generaron en el caso de Cayambe fue que se solicitaba ceder la administración de los canales de riego comunitario, en el marco de la estrategia de descentralización, al gobierno provincial. Este acontecimiento generó una de las primeras movilizaciones a nivel nacional frente a la propuesta de una nueva ley de aguas en Ecuador, lo que posteriormente contribuiría a que se realizará la consulta prelegislativa para considerar los planteamientos de las organizaciones sociales vinculadas al agua.

Además otra de las controversias fue que surgieron nuevas organizaciones vinculadas al agua afines al proyecto estatal de Correa que entraron en conflicto con las organizaciones locales que históricamente habían estado vinculadas a los procesos comunitarios de gestión hídrica. De esta manera la promoción de la participación que orientaba el proyecto de la revolución ciudadana se veía limitado en la práctica debido a que solamente consideraba a un limitado número de actores y excluía a quienes no compartían su propuesta de gobierno desconociendo el saber acumulado que de acuerdo a Manosalvas (2016) habían acumulado históricamente los territorios hidrosociales de Cayambe.

Se estableció entonces desde la institucionalidad una visión homogénea para gestionar los recursos hídricos y no se consideró la pluralidad de actores así como las múltiples estrategias ya existentes que han dado resultados a nivel comunitario como son los consejos de agua o cabildos indígenas presentes en Cayambe.

Desde esta perspectiva la tendencia investigada por Hoogesteger (2016) sobre el neoliberalismo en Ecuador y los recursos hídricos continúa, debido a que se sostiene un modelo extractivista que consolida los proyectos estatales, los grandes cambios en torno a la distribución hídrica no se han generado, sino que lo que se ha promovido es alinear a las organizaciones del agua a la visión estatal por medio de mecanismos de legalización, como veremos en el caso de Cotopaxi a través de la obtención de personerías jurídicas y los requisitos para su obtención.

En este mismo escenario Mena (2016) analiza las injusticias hídricas presentadas en el valle de “El pisque” en Cayambe, la particularidad de este estudio consiste en detallar a través de las miradas de los conceptos de gobernanza y paisajes hídricos cómo los actores locales a través de la experiencia adquirida en las grandes empresas florícolas establecieron emprendimientos conocidos como micro florícolas en terrenos de hasta una hectárea y ubicaron invernaderos para producir rosas de exportación, al ser de un tamaño reducido estos invernaderos pueden ubicarse en zonas rurales y también en centros urbanos haciendo que la producción florícola se adapte a la realidad de los actores locales.

Si bien para los gobiernos locales el establecimiento de las florícolas en sus territorios se percibe como una manera para promover el desarrollo debido a que ofrece fuentes de trabajo, un sueldo fijo y reduce los índices de migración de la región las consecuencias ambientales y de salud que este tipo de producción trae consigo son significativas. Entre los hallazgos que pueden ubicarse dentro del estudio se identifican aquellos en donde las instituciones

locales y provinciales encargadas de gestionar el riego derivan el recurso hídrico hacia las florícolas. Además los pequeños invernaderos forman parte de una cadena económica internacional pues se encuentran articulados con las grandes empresas florícolas cuyo ciclo termina con la exportación de rosas a otros países.

Es importante destacar que las microflorícolas además se han constituido en empresas familiares en donde incluso forman parte de su mano de obra menores de edad, la manera en que estas empresas familiares se sostienen son a través de préstamos en instituciones bancarias o también a través de alianzas o acuerdos con las florícolas de mayores magnitudes quienes brindan apoyo económico siempre y cuando las familias les cedan el producto obtenido, cabe destacar que aunque exista una división del trabajo interna dentro de estas microflorícolas pocas se encuentran reconocidas legalmente, a ello se suma que no existe una auditoría respecto a la manera en que se están utilizando las concesiones de agua para esta actividad económica que dentro del Pisque es cada vez mayor. Además esta actividad pone en riesgo la soberanía alimentaria de la región.

Finalmente la investigación identifica cómo a pesar de que los usuarios locales del agua tienen mayor participación en torno al uso de sus recursos hídricos se encuentran en una relación de dominación y dependencia dentro del sistema capitalista internacional, sistema que les ha permitido acceder a una cuestionada estabilidad laboral a las familias de las comunidades del Pisque pero que también altera la dinámica local al incidir en la soberanía alimentaria de la región y generar problemas sociales y de salud en la región. En este sentido la justicia hídrica no solamente se refiere entonces al acceso al recurso hídrico sino también a la manera en que el uso de los recursos cambia las dinámicas y contextos locales.

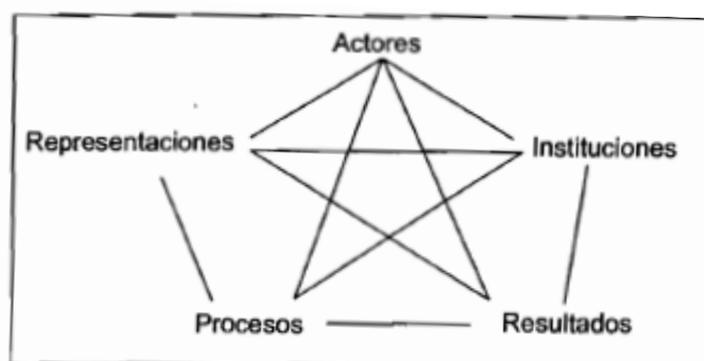
## 2.8 La sociología de la acción pública y la implementación de políticas

Históricamente la ciencia política se ha enfrentado a situaciones en donde se requiere comprender cómo los actores sociales interactúan en estructuras de poder determinadas por contextos específicos (Otalora, 2015). Es así que Lascoumes y Le Galès (2014) proponen una línea de análisis pluridisciplinaria desde un ámbito sociológico. En este sentido se propone una visión de análisis en donde se consideran las escalas de acción, la participación de los actores involucrados y sus espacios de decisión.

De esta manera se brinda una perspectiva distinta a las investigaciones de orden clásico en donde el foco de estudio venía a ser el Estado y su capacidad para resolver problemáticas focalizadas desde visión desde arriba (top down). Por su parte Lascoumes y Le Galès proponen una visión desde abajo (bottom up) para superar las visiones verticales sobre las problemáticas sociales, de esta manera esta visión permite visualizar y comprender elementos que debido a sus características no era posible visualizarlos desde arriba, en este sentido cobran relevancia los argumentos, visiones e intereses de los actores que se encuentran dentro de un marco normativo. Desde esta perspectiva los autores proponen el pentágono de la acción pública en donde se involucran (actores, representaciones, procesos y resultados).

**Figura 5**

*Pentágono de la acción pública.*



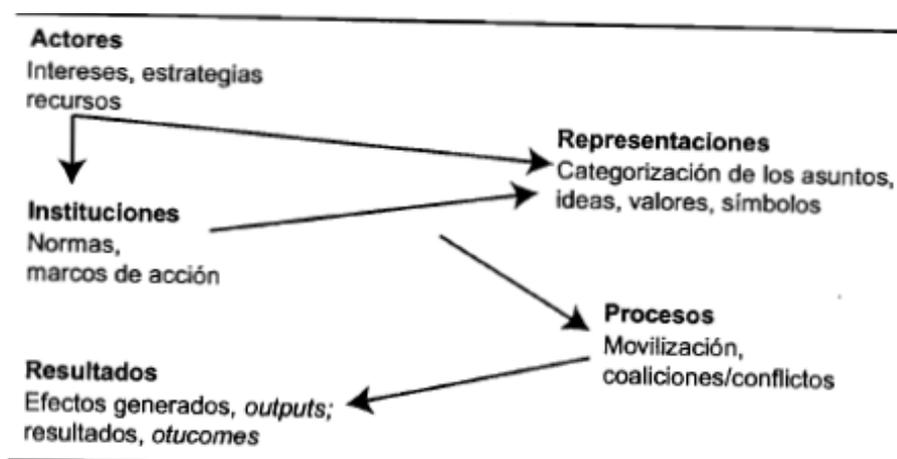
Nota: Tomado de (Lascoumes y Le Galès, 2014, p.19).

Una de las fortalezas de este enfoque es que sin duda se destaca que dentro de la acción pública emergen elementos de dominación y resistencia que son importante considerar en el análisis. En este sentido la sociología de la acción pública ofrece una perspectiva dinámica para analizar de qué manera interactúan en un escenario social específico actores e instituciones.

Dentro de este espacio entran en juego representaciones y procesos que derivan en múltiples resultados (que pueden ser esperados o no). Es así que uno de los elementos centrales de esta propuesta es considerar los elementos que entran en juego dentro de la implementación de las políticas públicas, ya que es dentro de esta etapa en donde se movilizan por un lado los actores con sus intereses, estrategias y recursos y por el lado las instituciones normas y marcos de acción, todo ello genera diversas representaciones que a través de los procesos que se pueden realizar como movilizaciones y coaliciones puede derivar en múltiples resultados (efectos, outputs/outcomes).

### Figura 6

*Variables de análisis en la acción pública*



Nota: tomado de (Lascoumes y Le Galès, 2014, p.20).

Es así como la sociología de la acción pública hace énfasis en cómo las políticas públicas son apropiadas por los actores sociales, cobra una relevancia fundamental la manera en que a través de su implementación estas políticas generan dinámicas particulares en un espacio social específico “hablar de implementación es entonces una manera fácil de designar un conjunto de actividades heterogéneas que combinan dinámicas internas de las organizaciones y un conjunto de negociaciones externas” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 42).

En este sentido la sociología de la acción pública a través del análisis de los procesos de implementación considera preguntas como ¿qué acciones se emprenden? ¿cómo interactúan las organizaciones tomando en cuenta los contextos sociales y políticos locales? La potencialidad de esta perspectiva es que toma en cuenta las estrategias autónomas de las organizaciones o agentes que pueden confrontar o no con los poderes centrales, dando espacio así a juegos de poder que permite hacer uso de poderes discrecionales.

Además resulta de interés cómo este enfoque considera que la implementación de un programa, proyecto o política pública debe tomar en cuenta las interacciones locales, historia y alianzas existentes en un territorio determinado, es decir la contextualización en donde será implementado el programa público. En este sentido para la sociología de la acción pública no existen explicaciones causales sino contextuales que permiten ver una “acción pública territorializada” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 46)

Otro de los elementos relevantes para la presente tesis, desde la sociología de la acción pública, es que esta perspectiva considera los efectos inesperados que generan los programas públicos o normativas en un territorio y también las controversias generadas. Debido a que las dinámicas sociales no coinciden con los marcos administrativos, estas controversias pueden derivar en episodios conflictivos y/o confrontación o en procesos de aprendizaje para los actores.

La sociología de la acción pública permite entonces superar las visiones positivistas en torno a la aplicación de las políticas públicas, tomando en cuenta no solamente la etapa de formulación sino considerando también la implementación como un espacio social dinámico, en la implementación:

Coexisten formas de movilización y de acción colectiva diferentes que de manera continua discuten los problemas emergentes, evalúan las acciones pasadas, buscan apoyos expertos y políticos, reconfiguran los problemas públicos, influyen las instancias decisionales, experimentan nuevos instrumentos, incluyen o excluyen socios. Para esquematizar la acción pública, hoy es posible sustituir las secuencias cronológicas por una red de acotes, de problemas y de técnicas de intervención, susceptibles de modelizarse en tercera dimensión (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 52)

De esta manera en la presente tesis nos situamos desde la perspectiva de la sociología de la acción pública para tomar en cuenta la manera en que los actores en distintos niveles, establecen acciones en territorio a partir de un marco jurídico. En este juego cobran vital importancia los sentidos, arreglos e intercambios que le dan los actores a las instituciones, además permite comprender las interacciones que se establecen entre los actores involucrados en torno a marcos jurídicos. De esta manera se toma en cuenta que además del Estado existe una diversidad de actores que deliberan, proponen y se organizan frente a acontecimientos, normativas o hechos de su entorno (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Esta perspectiva empata con la sociología y geografía jurídica por la manera en que reflexiona sobre las condiciones sociales y significados que tienen las normativas para los actores (Azuela, 2006, p.2), se toma en cuenta también como los actores se apropian y “movilizan de forma estratégica el derecho y el espacio para defender su posición política” (Nicolas-Artero, 2020, p.84).

En América Latina algunas de las experiencias que han implementado este eje de análisis es la de Segura (2019) en donde si bien no aborda la problemática ambiental aborda a través de la sociología de la acción pública un estudio en torno a la manera en que se presentaron un conjunto de interacciones entre actores públicos, sociales, institucionales y privados en la implementación de la política pública dirigida a los grupos sociales vulnerables del Gobierno de la ciudad de México.

Dentro de esta investigación se hace énfasis en los resultados que trajo consigo la implementación y se orienta que es necesario activar los mecanismos participativos, para que la política pública se fortalezca y pase de un mecanismo asistencial a uno en donde se identifiquen las diversas interacciones entre los actores dentro del escenario de estudio que fue la ciudad de México.

Otra de las experiencias que podemos ubicar es la de Hernández (2018) en donde analiza a través del enfoque de la sociología de la acción pública la manera en que las Redes de Transporte basadas en aplicaciones móviles (ert) como Uber y Cabify pudieron legitimarse por medio de las negociaciones establecidas entre actores públicos y privados en el marco de una acción institucionalizada como es la normativa establecida en el gobierno de la ciudad de México.

Por su parte Salazar (2018) a través de la sociología de la acción pública problematiza en torno a los asentamientos irregulares analizando los cambios que se presentaron en la normativa de la tenencia de la tierra en México. De esta manera se analizan específicamente las consecuencias que trajeron consigo los marcos jurídicos e institucionales en la regularización de los asentamientos irregulares. En este proceso se identificó el surgimiento de una burocracia agraria que permitió que actores privados tuvieran un rol relevante por su capacidad de tomar decisiones dentro de este escenario. Por esta razón se propone identificar y corregir los efectos adversos y desequilibrios que se generaron debido al cambio de la normativa.

Una de las investigaciones que va más allá de la acción pública es la que realiza Nicolas-Artero (2020) en donde evidencia cómo las organizaciones de usuarios de agua movilizan el derecho de aguas y generan una organización que les permite establecer acciones securitarias del agua, esto evidencia que dentro de las organizaciones de agua existen relaciones de poder y a través de la normativa se busca alcanzar una mayor eficiencia para la gestión del recurso hídrico.

La investigación contribuye además a problematizar cómo la apropiación del derecho permite a los usuarios del agua plantear alternativas en la comunidad “Huertos de Vicuña” en Chile para superar la escasez hídrica, un ejemplo de ello es como se apoyan en ordenanzas municipales con el objetivo de tener un mayor control del recurso hídrico, acompañado de tecnificación, asesoramiento y análisis de las prácticas de riego, todo ello les permite generar una territorialidad hídrica particular.

## **2.9 Conclusión**

El presente capítulo nos permitió debatir cómo el concepto de ciudadanía es un proceso que se encuentra en permanente construcción, pasando de una visión clásica en donde no se evidencia la agencia de los actores, a otra en donde los sectores sociales han podido, a través de sus luchas, exigir al estado y ampliar sus derechos. Dentro de este escenario juegan un rol preponderante la manera en que los actores subalternos son capaces de generar articulaciones para trasladar sus demandas.

De esta manera cobran relevancia los procesos de participación en donde los individuos pueden participar en actividades públicas y se convierten en actores capaces de participar en espacios de decisión en beneficio de sus colectivos. Es así que en el escenario latinoamericano se presentaron procesos de movilización que permitieron luego de los escenarios de movilización de

los años noventa participar de manera más directa en la gestión pública institucional.

Todo ello permitió que dentro de los estados latinoamericanos, entre ellos los países andinos, se pudiese hablar de una ciudadanía étnica, que sentaría las bases para los primeros debates sobre el estado plurinacionales y pluriétnicos. En un segundo momento dentro de este mismo capítulo pudimos observar que con el objetivo de garantizar una participación amplia de los actores sociales se impulsaron sobretodo en Ecuador procesos de descentralización estatal. Este mecanismo se planteaba como una herramienta para acercar al estado a sus ciudadanos.

Sin embargo, esta estrategia generó algunas críticas que consideraban que no se terminaba de tomar en cuenta las necesidades reales de la población. En la parte final nos referimos a cómo dentro de este escenario los gobiernos progresistas enfrentaron desafíos con las organizaciones sociales, específicamente en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales, entre ellos el agua. De acuerdo a los autores señalados en el presente capítulo las decisiones en torno a la gestión hídrica dentro de este periodo se han tomado de manera unilateral, además de que la gestión hídrica involucra también relaciones de poder y legitimidad (Terhorst, 2013, Boelens, 2010, et. al).

Posteriormente hacemos referencia a cómo el enfoque de la ecología política y la justicia hídrica permite identificar relaciones políticas y sociales que involucran al ambiente. Para ello se consideran autores latinoamericanos que han investigado y debatido en torno a las dinámicas de acceso, propiedad y gestión de territorios así como de recursos naturales. En este sentido mostramos algunas experiencias y estudios al respecto considerando también los diversos conflictos ambientales que se han presentado en América Latina fruto de la concentración de poder en algunos actores. En la parte final y con el objetivo de tener herramientas para analizar el escenario de la normativa

hídrica en Ecuador detallamos los elementos planteados por la sociología de la acción pública en torno a la implementación de las políticas en territorio.

Este enfoque permite considerar las escalas de acción, identificar la diversidad de actores, pero sobretodo superar visiones de análisis vertical para dar relevancia a las visiones e intereses de los actores, el capítulo se cierra con algunas experiencias al respecto.

De esta manera nos enlazamos con el siguiente capítulo enfatizando que tanto los derechos de la naturaleza como la normativa vinculada a los recursos hídricos es fruto de un debate histórico que permitió ampliar derechos, pero que a la vez en el camino han emergido un sinnúmero de actores que participan dentro de estos espacios sociopolíticos. De esta manera en el capítulo siguiente abordaremos lo referente a las normativas hídricas en Ecuador.

## **Capítulo III Consideraciones generales de la política del Agua en Ecuador**

### **3.1 Introducción**

En el marco del problema de investigación de la tesis y tomando en cuenta las experiencias y enfoques mencionados en el capítulo anterior, este capítulo tiene como objetivo brindar elementos sociales e históricos en torno a las coyunturas en las que surgieron las normativas sobre los recursos hídricos en Ecuador. En este sentido interesa reflexionar y destacar, cómo se señala en nuestro objetivo general, de qué manera a través de las leyes de recursos hídricos se han establecido en Ecuador interrelaciones entre actores sociales y estatales vinculados a la gestión hídrica.

Para ello consideramos en nuestro análisis las diversas normativas en torno a los recursos hídricos en Ecuador, si bien estas normativas tienen sus orígenes en los procesos coloniales se hace énfasis en las normativas a lo largo del siglo XX. Es por ello que se considera en una primera parte del capítulo el origen en torno a la ley de recursos hídricos de 1972 en donde por primera vez se reconocía al recurso hídrico como un bien público y nacional, en este escenario el estado se encargaría de generar estrategias para la distribución hídrica en el país. Entre los elementos que se toman en cuenta dentro de este capítulo son las tendencias modernizadoras de la época así como las medidas neoliberales que se implementaron a partir de la década de 1980 y que se extendieron hasta finales de la década de 1990.

En la segunda parte del capítulo se consideran dos momentos clave, el primero de ellos se refiere al vínculo que se estableció con las comunidades campesinas e indígenas del Ecuador con agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales quienes brindaron apoyo económico para fortalecer los sistemas de riego y agua potable sobretudo en la sierra central ecuatoriana; el segundo elemento se refiere a las exigencias planteadas por las organizaciones sociales vinculadas a la gestión comunitaria del agua principalmente solicitando una distribución hídrica equitativa, estas

exigencias fueron consideradas en la asamblea constituyente del año 1998 pero sus resultados no fueron visibles, es por ello que con este escenario se deja planteada la necesidad de establecer mecanismos reales que permitan garantizar el derecho humano al agua en el país, planteamientos que fueron retomados con la llegada de Rafael Correa al poder ejecutivo y la Asamblea Constituyente del año 2008 en Montecristi Ecuador.

En la parte final del capítulo se abordan las particularidades que trajo consigo el debate en torno al diseño de una nueva LORHUAA que se orientara a garantizar el derecho humano al agua así como mecanismos de gestión participativos que tomen en cuenta las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas, principalmente en torno a la redistribución hídrica. Si bien dentro de la transitoria que se estableció en la Constitución Ecuatoriana del año 2008 se manifestaba que en un plazo de 360 días se aprobarían nuevas leyes entre ellas la LORHUAA el debate se extendió por algunos años debido a que se realizaron acciones colectivas durante el año 2009, 2010 y 2012, así como una consulta prelegislativa lo que llevó a que la LORHUAA se aprobara en el año 2014.

Esta aprobación traería consigo nuevos mecanismos de organización en torno a la gestión hídrica como las demarcaciones hidrográficas y los consejos de cuenca, además el establecimiento de la AUA cuyo accionar fue cuestionado por las organizaciones sociales debido a que existían ya procesos de gestión hídrica comunitarios y colectivos.

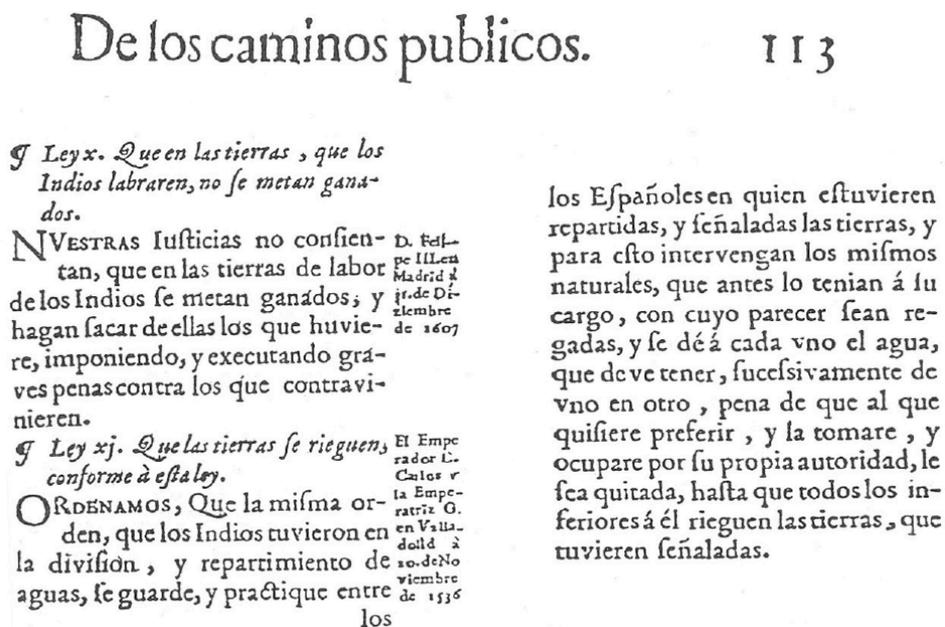
En este sentido dentro del presente capítulo se toman en cuenta los planteamientos que se realizaron en cada una de las propuestas de ley tomando en cuenta sus avances pero también sus limitaciones, el presente capítulo cierra con los planteamientos realizados en la nueva LORHUAA que se aprobó en la asamblea nacional en agosto del año 2014.

### 3.2 Antecedentes a la reforma de la LORHUAA

Si bien los orígenes de los instrumentos legales sobre el agua en Ecuador se remontan a la Ley de Indias en 1536, desde luego desde un punto de vista colonial, se comenzaba a hablar ya del respeto a los usuarios del agua y en este caso al rol que debían jugar los “indios”, en ella se señalaba “Que las tierras se rieguen conforme a esta ley” (Figura 7)

Figura 7

Extracto Ley de Indias 1536



Nota: Tomado de Ruf (2016)

Posteriormente vendrán los intentos por normar la gestión del agua en 1832, sin embargo podríamos hablar de una ley como tal hasta el año 1972 en donde se establece que el Estado es el actor primordial en la gestión hídrica, entre los propósitos de la ley se reconocía por primera vez al agua como un bien público nacional y se pretendía que la población se involucrará en el cuidado del medio ambiente y las cuencas hidrográficas (Guerrero e Hinojosa, 2017).

Sin embargo, la tendencia modernizadora de la época aunada con el auge petrolero llevó a que se priorizarán obras hidráulicas a gran escala en desmedro de la participación social y la distribución del recurso hídrico a sectores donde el acceso se dificultaba. En este sentido se priorizaron obras hidráulica que satisficieran la demanda de los sectores exportadores de banano y cacao.

Posteriormente y hasta antes de la década de 1990 las políticas en torno al agua estuvieron orientadas principalmente hacia el saneamiento con la participación de organismos como el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) con apoyo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de Saneamiento Ambiental cuyo objetivo era establecer mecanismos de saneamiento en áreas urbanas y rurales de Ecuador.

A partir de los años noventa la orientación neoliberal del presidente de la república Sixto Durán Ballén genera un nuevo punto de inflexión al permitir bajo la Ley de Modernización que el sector empresarial gestione servicios de riego, agua potable y saneamiento (Isch, 2012). De esta manera se da apertura a procesos de privatización y surgen empresas de agua potable como “Interaguas” en Guayaquil y otras que tenían la posibilidad de gestionar y controlar cuencas hidrográficas y sistemas de riego (Küffner, 2004).

Para el año 1993 la estructura institucional sufre algunos cambios, desaparece el IEOS para dar paso al Ministerio de Vivienda quedando las competencias del agua a cargo de los gobiernos locales. A su vez, se conforma la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental que entre sus funciones se destaca la de coordinar y monitorear la calidad del agua y protección de cuencas con el Ministerio del Ambiente.

Por otra parte, se funda el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) con la función de coordinar con las corporaciones de desarrollo lo relacionado con concesiones de agua y sistemas de riego. A pesar de que el CNRH se proyectaba como una entidad multisectorial debido a la coordinación de

actividades con varios ministerios, y al contar con autonomía administrativa y financiera, no se desarrollaron como en los años anteriores obras de riego, sino que su alcance quedo en procesos administrativos relacionados con las concesiones de agua.

La década de los años noventa significó para la gestión de recursos hídricos una época de confusiones en torno a la gestión del agua por la superposición de mecanismos legales e instituciones involucradas en la gestión hídrica, entre ellos el consejo consultivo de aguas, la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley Agraria.

Dentro de estas normativas las temáticas que generaron confusión son aquellas vinculadas con las concesiones hídricas y el traspaso de los derechos de uso hídrico. Dentro de la Ley Agraria de 1997 se manifestaba que al transferir una extensión de terreno se incluía también la transferencia del derecho al agua, además se cita que las concesiones de agua no perderán vigencia pues estas tendrán un plazo indeterminado y se respetarán los derechos adquiridos anteriormente por particulares, es decir cuando se realizaba la compra o adquisición de un terreno automáticamente se reconocían los derechos de agua, con una concesión o permiso de agua que puede usarse de manera permanente, de esta manera se presenta un principio de superposición jurídica en el sentido de que dos normativas se encuentran involucradas en la gestión del recurso hídrico.

Aunado a ello dentro de los años noventa el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial financiarían el proyecto “Estrategia para el sector del agua” abriendo la puerta así a una orientación privatizadora pues para financiar los proyectos los organismos internacionales solicitaban hacer uso de agua de riego, potable y también para generación de energía.

Todo ello llevo a las organizaciones sociales a plantear la necesidad de establecer reformas a la Ley de Recursos Hídricos de 1972. A partir de este momento se establecieron estrategias encabezadas por el CNRH como mesas

de trabajo, talleres y reuniones cuyo objetivo era generar participación ciudadana y colectiva en torno a los recursos hídricos.

El resultado de ello fue que para el año 1996 el Congreso Nacional debatió algunos borradores para reformar la Ley de Aguas de 1972, una de las propuestas más innovadoras se refería a la conformación de un espacio en donde participarían los Consejos de Cuencas Hidrográficas y más sectores involucrados como las organizaciones sociales e indígenas con el objetivo de que la gestión de los recursos hídricos se llevara a cabo de manera participativa. Sin embargo, luego de amplias sesiones de debate, todas las reformas sobre una posible reforma a la Ley de Recursos Hídricos de 1972 fueron archivadas pues no hubo acuerdo en torno a la situación del uso del agua así como el marco de acción de la industria y los sectores sociales.

En 1998 se reformó la Constitución Ecuatoriana y se ratificó lo citado en la LRH de 1972, al señalar que el agua es un bien nacional, y que los responsables de sus usos y derechos serán el Estado o quienes “obtengan estos derechos”.

De esta manera culmina la década de 1990 con debates abiertos e inconclusos sobre todo en lo relacionado a una gestión participativa que contribuyera a la redistribución hídrica.

Para inicios del año 2000 aparece un colectivo integrado por representantes de la Sociedad Civil, ONG'S y organizaciones sociales denominado Foro de los Recursos Hídricos cuyo objetivo era el de retomar y debatir nuevamente algunos temas que habían quedado pendientes en la década anterior entre ellos la gestión participativa sobre agua de riego y agua potable, revisión de concesiones de agua anteriormente otorgadas así como la necesidad de que se establezcan claramente las instituciones que estarán al frente de la gestión hídrica considerando que las competencias o responsabilidades de gestión se compartían entre diversas instituciones gubernamentales (Terán, 2009).

Sin embargo, a pesar de aglutinar a diversos sectores y evidenciar la necesidad de una reestructuración a nivel nacional de la gestión hídrica las propuestas de reforma a la Ley Planteadas por el Foro Nacional de los Recursos Hídricos no fueron tomadas en cuenta por el Congreso y nuevamente las propuestas de reforma fueron archivadas. La tónica de los próximos años sería similar hasta la llegada de Rafael Correa en el año 2007. Un trabajo detallado en torno a las normativas hídricas en Ecuador es el que realizan Guerrero e Hinojosa (2017) en donde analizan el recorrido histórico de las leyes de aguas en Ecuador, orientaciones y coyunturas que se exponían en cada uno de sus artículos (Figura 8)

**Figura 8**

*Normativas hídricas en Ecuador de 1832 a 2014*

Primera Ley de Aguas	1832	Concesiones del agua asociadas a la tendencia de la tierra
Caja de Riesgo (Institucionalización del agua)	1944	
Ley de Aguas y Ley de Saneamiento	1960	
Creación de Corporaciones Autónomas de Desarrollo: CEDEGE, Predesur, CREA, CRM	Años 60	Construcción de obras de riego para exportación
Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) (Min. de Vivienda)	1965	Juntas de agua JAAP Avaladas por el IEOS
Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) - Absorbe a la Caja de Riesgo	1966	
Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología	Años 70	Inicio de movimientos ambientalistas - defensa de los recursos naturales
Instituto Ecuatoriano de Electrificación (obras hidráulicas)		
Ley de Aguas (el agua como bien nacional de uso público). Creación del Consejo Consultivo del Agua	1972	Inicio de obras hidráulicas técnicas
Ley de Juntas de Agua Potable y Alcantarillado	1979	Regulación por ley de Juntas de Agua
Fondo Nacional de Salud (Ministerio de Salud)	1984	
Obra Hidroeléctrica en Santa Elena	1987	
Fondo de Inversión Social de Emergencia	1992	
Subsecretaría de Saneamiento Ambiental - MIDUVI (absorbe al IEOS) - Proyecto PRAGUAS	1993	Corriente privatizadora de sectores estratégicos
Consejo Nacional de Recursos Hídricos (absorbe al INERHI)	1994	
5 nuevas Corporaciones de Desarrollo: CORSICEN, CORSINOR, CODELORO, CODERECH, CODERECO	1994	
CONELC (reemplaza al INECEL)	1996	
Gestión de Recursos Hídricos del Ecuador. Aprobación al reglamento de la Ley de Aguas	2002	
Constitución (reconoce al agua como derecho fundamental)	2008	Juntas de Agua, CONALE, ECUARUNARI: Propuestas de reforma a la ley
Nuevos proyectos multipropósitos de generación hidroeléctrica y riego	2008	
SENAGUA (absorbe subsaneamiento, CNRH, Consejo Consultivo del Agua)	2008	
Tiempo de consulta prelegislativa	2009	Sociedad civil debate borrador de la ley
Anuncio de minería a gran escala	2009	
Nueva Ley de Aguas	2014	Ley sin consenso de países usuarios de la sociedad civil
Creación del ARCA y Empresa Pública (SENAGUA)	2014	

CARE - Apoyo financiero - ONG - Fideicomiso para preservar cuencas

Nota: Tomado de Guerrero e Hinojosa (2017).

### **3.3 Los vínculos de las organizaciones sociales a inicio del proyecto gubernamental de la revolución ciudadana**

El contexto sociopolítico previo a la llegada de Rafael Correa podría caracterizarse por un periodo de crisis y desconfianza hacia los partidos políticos (Ramírez, 2007). La figura de Rafael Correa comienza a tomar relevancia cuando en el año 2005 participó como parte del movimiento denominado *forajidos* y que entre sus exigencias se encontraba la destitución de Lucio Gutiérrez, posteriormente tuvo la oportunidad de ingresar a la palestra política cuando estuvo a cargo del Ministerio de Economía durante el periodo gubernamental de Alfredo Palacio.

Una vez que Correa decidió participar en el proceso electoral contó con apoyo de organizaciones sociales, indígenas y campesinas a nivel nacional entre ellas CONAIE y FENOCIN:

vieron en Correa a la figura emblemática que presidiría la lucha para acabar con el sistema político dominado por la partidocracia servil al sistema capitalista neoliberal, la pérdida de la soberanía nacional con la presencia de la base militar norteamericana en Manta [...] Pachakutik y la dirigencia de la CONAIE buscaron entrar en alianza con Correa, quien expresó su beneplácito, “nos orgullecería que Pachakutik, la CONAIE y el movimiento indígena se uniera a nosotros, porque nuestro movimiento cree en la reivindicación del pueblo indígena”. Sin embargo al interior de Pachakutik y de la CONAIE no llegaron a acuerdos, temían ser utilizados por Correa (Tuaza, 2011, p. 308).

En este sentido Correa capitalizó la indignación de los sectores sociales y se propuso refundar la república “sin partidos” (Ramírez, 2010) y convocar de manera inmediata a una asamblea constituyente que permitiría establecer un

nuevo pacto social (Tuaza, 2011). Las propuestas planteadas orientas a frenar el neoliberalismo, rechazar el TLC, aumentar el gasto social entre otras le permitió tener el respaldo suficiente para triunfar en el proceso electoral y posteriormente asumir la presidencia de la república.

Si bien cuando Correa hace la convocatoria a participar dentro del proceso de Asamblea Constituyente esta propuesta fue recibida con beneplácito por las organizaciones sociales e indígenas posteriormente aumentarían las tensiones entre el ejecutivo y los movimientos sociales a partir del año 2009, tensiones que se agravarían aún más en el año 2012. En el marco del proceso de la asamblea constituyente las organizaciones sociales exigían que dentro del contenido de la nueva constitución que se propondría se consideraran los derechos colectivos y las bases para consolidar un estado plurinacional.

Otro de los procesos que podemos identificar dentro de este periodo es como el proyecto gubernamental de la revolución ciudadana impulsó la estrategia de desarrollo a partir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) cuyos principios eran proyectar al estado como un elemento para impulsar el desarrollo económico y social (Ramírez, 2007), sin embargo, surgieron críticas a esta propuesta desde las organizaciones sociales señalando que lo planteado dentro de la constitución en torno a la plurinacionalidad no era tomado en cuenta en las estrategias de SENPLADES:

La voluntad gubernamental de ampliar la cobertura de las políticas públicas y de entrar en directa conexión con la sociedad desestructuran, así, las agendas políticas y organizativas de unas dinámicas de acción colectiva que, hasta hace poco, ponían por delante tácticas puramente reivindicativas en procura de algo más de protección y presencia estatal en los territorios. Por otro lado, y en el marco de las mismas tensiones abiertas por el retorno del Estado,

indígenas, maestros y universitarios –entre otros– condenan una línea de reforma que apuntaría a la descorporativización de las instituciones públicas (Ramírez, 2010, p. 43).

En este sentido se puede considerar este periodo como un escenario en donde se disputa la representación política, por un lado retorna el estado con una serie de políticas públicas, pero por el otro se desconocen los poderes locales y sus mecanismos organizativos, esta puesta en marcha del nuevo modelo gubernamental comenzó a generar tensiones entre las organizaciones sociales y el estado ecuatoriano:

El enfoque general del proyecto y del modelo de Estado de la revolución ciudadana es el que le impide negociar con las organizaciones situadas a su izquierda: lo esencial de esas instituciones y organizaciones no son sus fallas y limitaciones (que existen y son importantes) sino el hecho de que son una conquista de luchas pasadas del pueblo ecuatoriano, cuyo principio de constitución hay que conservar, mejorando su diseño. Mientras el gobierno no entienda esto, no habrá reconciliación posible con los movimientos sociales.(Ospina, 2010, p. 21).

De esta manera la estrategia de desarrollo así como la intervención en el sistema de educación intercultural bilingüe que otrora estaba a cargo de la CONAIE así como las propuestas de las leyes de agua y minería en donde se refuerza el rol del estado en la gestión de los recursos generales hizo que la distancia entre el gobierno y las organizaciones fuera cada vez más grande. Pero esta tensión no fue generalizada, es decir hubo también organizaciones sociales como la FENOCIN que se sumaron de manera directa al proyecto de Correa (Lalander, 2009).

Después de la asamblea constituyente la tensión entre Correa y las organizaciones sociales fue en aumento y el discurso de combatir a la partidocracia y al neoliberalismo dejó de ser un mecanismo para aglutinar a los sectores sociales (Ramírez, 2010) la tensión entre ambos actores Correa y los movimientos sociales principalmente la CONAIE sería la tónica de los próximos años (Ospina, 2009).

### **3.4 Asamblea constituyente y la propuesta de una nueva Ley**

Una vez que Rafael Correa asumió la presidencia de la república de Ecuador, estableció entre sus primeras acciones de gobierno el reformar la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente. Dentro de sus objetivos se encontraba también revisar y actualizar algunas leyes entre ellas la Ley de Recursos Hídricos.

#### **Figura 9**

*Asamblea Constituyente 2008*



Nota: tomado de El Universo 2017.

Podemos ubicar como uno de los resultados más relevantes de la Asamblea Constituyente del año 2008, el hecho de que los derechos de la naturaleza cobren relevancia. Dentro de este debate se integraron también principios que brindarían una nueva visión en torno al agua y su modelo de gestión (Figura 10).

**Figura 10**

*Principios vinculados al agua que se incorporaron en la Constitución del año 2008*

PRINCIPIO	ARTÍCULOS
El agua como un derecho humano	12 y 66
El agua como patrimonio nacional estratégico de uso público	318
Gestión de agua público y comunitario	318
Establecimiento de la prelación en la asignación de agua: 1) consumo humano; 2) riego para la soberanía alimentaria nacional, 3) caudales ecológicos, 4) usos productivos	318
Participación social en la toma de decisiones	85, 95, 96
Redacción de una nueva Ley de Aguas para el Ecuador	Disposición temporal 1
Revisión de las empresas privadas de suministro de agua potable	Disposición temporal 26
Redistribución de los recursos hídricos	Disposición temporal 27

Nota: Tomado de Hoogesteger (2014).

Esta misma orientación sería considerada a menos en discurso dentro en la Ley de Recursos Hídricos que se quería proyectar, en este sentido se plantearon plazos para la aprobación de la misma con el objetivo de que pudiera debatirse en profundidad la gestión hídrica.

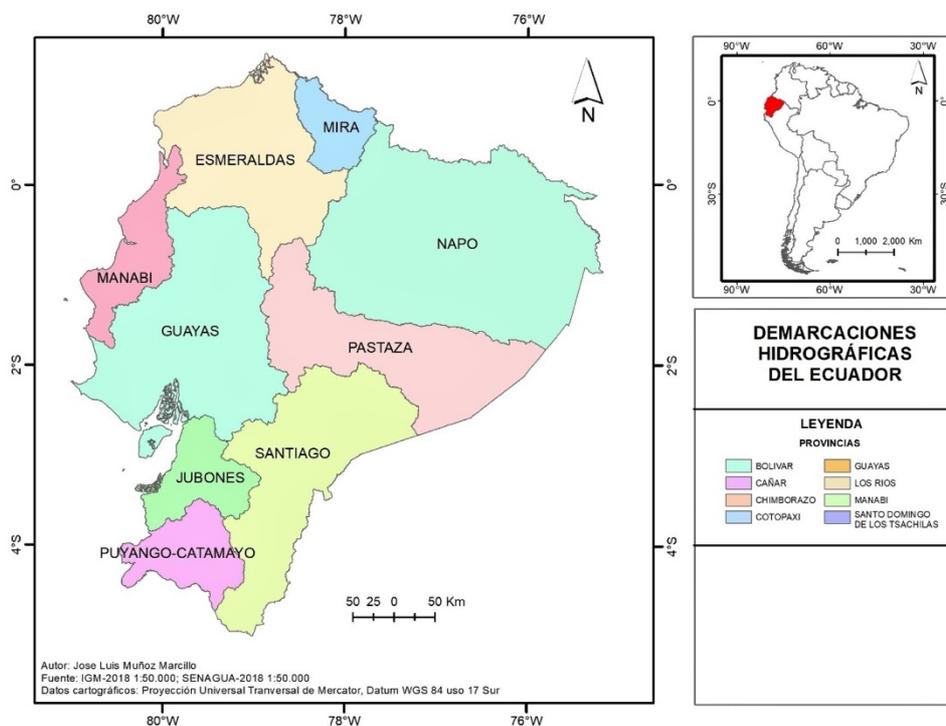
Este nuevo escenario convocó a organizaciones sociales, académicos, colectivos y representantes de la sociedad civil liderados por el Foro de los Recursos Hídricos que tuvieron la oportunidad de plantear propuestas de

reforma en torno a no privatizar los recursos hídricos ni comprometerlos con empresas extranjeras, revisión de concesiones otorgadas anteriormente y generar mecanismos de participación que permitieran gestionar los recursos hídricos de manera colectiva.

Para evitar la superposición de funciones en torno a la gestión hídrica desde el ejecutivo se creó la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) que centralizaba la gestión de los recursos hídricos a través de cuencas hidrográficas delimitadas y definidas.

**Figura 11**

*Demarcaciones Hidrográficas del Ecuador*



Nota: tomado de Muñoz y Bustos (2021).

En este sentido SENAGUA asume las competencias de anteriores organismos institucionales y se disuelve el Consejo Nacional de Recursos Hídricos y Juntas de Agua.

Si bien por un lado el establecimiento de SENAGUA como organismo rector a nivel nacional de los recursos hídricos se vio como un mecanismo para llevar adelante lo citado por la nueva constitución en torno a garantizar el derecho humano al agua las organizaciones sociales lo percibieron de otra manera. Por ejemplo, en el Movimiento Indígena Ecuatoriano se presentaron inconformidades al respecto debido a que no se establecía un mecanismo de gestión hídrica plural que garantizara la representación de los pueblos y comunidades indígenas.

Este periodo entre el año 2009 y 2012 estuvo marcado por una serie de movilizaciones a nivel nacional en donde se rechazaba la figura de SENAGUA como el único ente rector de los recursos hídricos a nivel nacional (entre los episodios de mayor movilización podemos ubicar los de abril y mayo del año 2010 en la ciudad de Quito) lo cual llevó a que el proyecto de la propuesta de una nueva ley y futura implementación se haya archivado por algunos años.

### **3.5 Acción colectiva, consulta prelegislativa y aprobación de la Ley de Recursos Hídricos**

Por decisión de la Corte Constitucional del Ecuador se solicitó a la Asamblea Nacional que se llevará a cabo una consulta prelegislativa en torno al proyecto de nueva LORHUAA previo a su debate y posible aprobación (Isch y Zambrano, 2017). Si bien al inicio del gobierno de Rafael Correa específicamente en la Asamblea Constituyente realizada en Montecristi (Ecuador) se había dispuesto que la nueva Ley de Recursos Hídricos debería aprobarse en un año, esto no sucedió. Por este motivo la Asamblea Nacional convocó a realizar la consulta prelegislativa desde el 14 de septiembre de 2012, aunque finalmente esta comenzó en el mes de marzo del año 2013.

Desde el inicio de la convocatoria a la consulta prelegislativa no estuvo exenta de cuestionamientos, principalmente estos se presentaron porque las organizaciones sociales manifestaban que no todos los sectores sociales

vinculados a la gestión hídrica habían sido convocados (juntas de agua y riego) pese a que la Corte Constitucional determinó que previo a aprobar proyectos de Ley las comunas, pueblos y nacionalidades deberían pasar por un proceso de consulta prelegislativa. Otra de las controversias que se presentaron tenía que ver con que los temas que se sometieron a consulta desde la asamblea no eran los mismos que les interesaban a los sectores sociales, como detallaremos más adelante.

Finalmente cuando se desarrolló la Consulta Pre legislativa sobre el proyecto de la LORHUAA se identificó que, de los 266 artículos que integraban el proyecto de ley, solamente fueron sometidos a consulta 51 artículos por decisión de la Asamblea Nacional. Posteriormente se realizó el proceso para que las organizaciones pudieran participar con sus representantes, en este sentido de acuerdo a información de la Asamblea Nacional participaron 1570 organizaciones (Asamblea Nacional, 2012b).

Dentro de este proceso desde el momento que se conoció el informe las organizaciones sociales mostraron su descontento debido a que mencionaban que existían organizaciones que no representaban las exigencias de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. Otra de las dificultades que se presentó en el proceso de consulta prelegislativa y que llamó mucho la atención se refiere a que en Ecuador existen más de 6000 comunidades sin embargo, para este proceso solamente se inscribieron un cuarto del total y al final de la consulta solamente 930 lograron completar el instrumento entregado por los representantes de la asamblea nacional debido a la terminología jurídica implementada y los plazos establecidos (Isch y Zambrano, 2017).

## Figura 12

*CONAIE expresa inconformidades a la consulta prelegislativa*



Nota: Tomado de La república EC (2012).

A pesar de ello, la Asamblea Nacional declaró el proceso como exitoso al señalar que “primó el consenso frente al disenso” por lo que los acuerdos producto de la consulta prelegislativa serían considerados y tomados en cuenta en el proyecto de Ley que se llevaría a la Asamblea Nacional para su aprobación. Sin embargo, la visión de las organizaciones sociales era muy distinta debido a que habían quedado nuevamente temas pendientes por debatir, entre ellos la posible privatización del agua, la necesidad de establecer una autoridad plurinacional del agua y finalmente uno de los temas más delicados que tiene que ver con debatir a profundidad la redistribución hídrica en el país.

### Figura 13

*Sesión de aprobación LORHUAA en la Asamblea Nacional Ecuador*



Fuente: Ecuavisa <https://www.ecuavisa.com/noticias/asamblea-aprueba-ley-recursos-hidricos-GCEC68901>

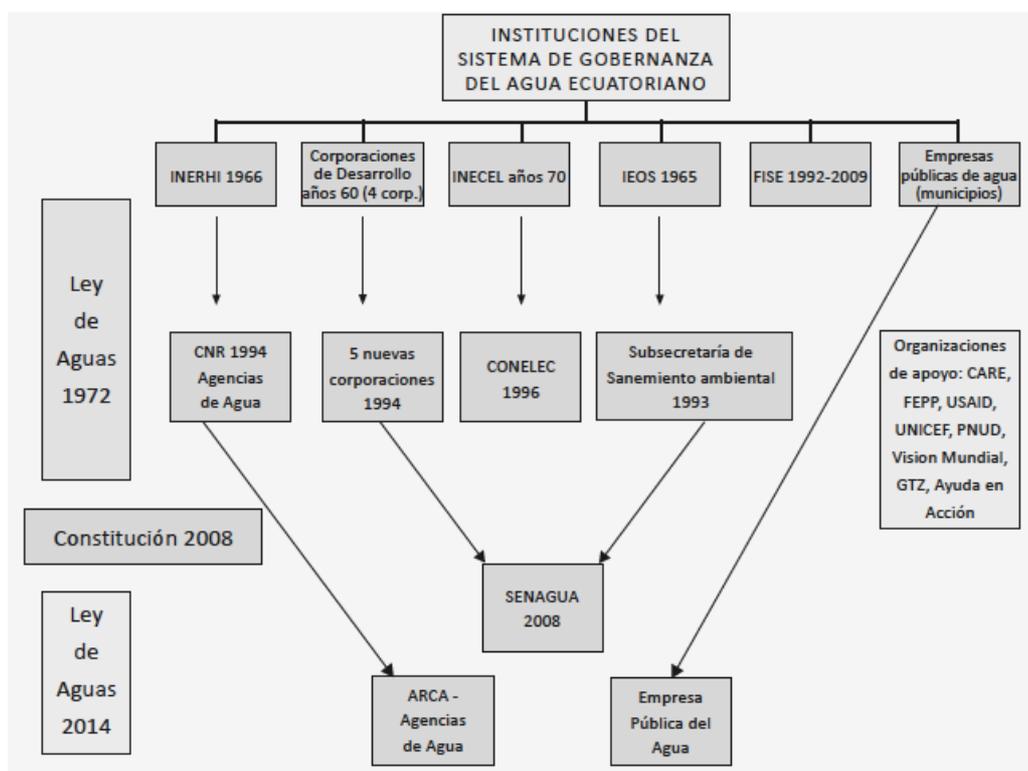
Finalmente, y luego de realizar el proceso de consulta prelegislativa en donde participaron diversas organizaciones a nivel nacional, se aprobó la LORHUAA en el año 2014 siendo bastante debatido el artículo 5 en donde se establecían las competencias de SENAGUA como la AUA a nivel nacional, lo cual generó discrepancias con las organizaciones campesinas e indígenas del país.

### 3.6 Controversias en torno a la LORHUAA en Ecuador

Una vez que la LORHUAA fue aprobada por la Asamblea Nacional en el año 2014 uno de los principales retos que enfrentó fue la implementación en un territorio tan diverso en términos sociales como geográficos como lo es Ecuador. Uno de los principales cambios es que surgieron entes que de acuerdo a Guerrero e Hinojosa (2017) se encontrarían involucrados en la gobernanza del agua (Figura 14)

**Figura 14**

*Comparación gobernanza del agua ley de aguas 1972 – ley de aguas 2014*



Nota: Tomado de Guerrero e Hinojosa (2017).

Esta implementación se anclaba al modelo de gestión gubernamental que fue implementado por el gobierno de Rafael Correa y posteriormente sostenido también por su sucesor Lenín Moreno a través del Plan Nacional de Descentralización (PND). Esta visión de gobierno otorgaba responsabilidades a espacios subnacionales de gestión que fueron denominados como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y tendrían presencia o representación en provincias, municipios y parroquias del Ecuador.

Entre las competencias que fueron trasladadas del gobierno central a los GAD Provinciales se encuentra la de gestionar y planificar sistemas de riego para la población en coordinación con la Secretaría Nacional del Agua (Art. 39 LORH).

Sin embargo, una de las dificultades a las que se enfrentó la implementación de la ley en territorio fue que en lugar de que los espacios de coordinación permitieran una gestión eficiente del recurso hídrico en función de las necesidades sociales lo que se presentó fue un espacio complejo de coordinación en distintos niveles que evidenció que existían intereses y disputas políticas en torno al recurso hídrico.

Además de ello Peralvo (2019) identifica lo confuso y contradictorio que fue desde la aprobación de la ley, interactuar permanentemente con diversos mecanismos legales, como la Constitución de la República, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) y la LORHUAA.

Por ejemplo, en la Constitución de la República del Ecuador se ubica al agua como patrimonio nacional (Art. 12 CRE), que debe ser regulado y administrado por el Estado (Art. 313 CRE), también se menciona que solamente las organizaciones que sean reconocidas como entes jurídicos públicos o comunitarios podrán acceder a servicios de riego (Art.318 CRE). Esto fue ratificado en la LORHUAA dentro del artículo 6 y también dentro del artículo 133 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD 2012).

Sin embargo, lo que trajo consigo algunas complicaciones fueron las disposiciones transitorias de la Asamblea Constituyente entre ellas la transitoria 27 en donde se señalaba que deberían revisarse las concesiones hídricas en torno al riego en un plazo de dos años por parte del poder ejecutivo lo cual despertó el interés de las organizaciones sociales.

Asimismo, dentro de la LORHUAA se establece un sistema de gestión hídrica por cuencas hidrográficas que desde el año 2008 se había impulsado ya en el modelo denominado Gestión Integral de los Recursos Hídricos o (GIRH) es decir dentro de la ley este modelo solamente fue ratificado. Aunado a ello y de acuerdo a lo señalado por el COOTAD los GAD's deberían de coordinar la elaboración de los planes de riego con las organizaciones comunitarias y

con la unidad mínima de gestión gubernamental como son los GAD's parroquiales. Esto era un anhelo de los sectores sociales ya que les permitiría construir procesos de gestión hídrica participativa, sin embargo, desde los entes gubernamentales lo que se promovía era un intento por adaptar la normativa a la escala local, más que escuchar las necesidades en torno al agua que se presentaban en territorio.

Otro elemento confuso de la normativa se refiere a las competencias en la gestión del riego. A pesar de esta se otorgaba a los GADS provinciales de manera "exclusiva", había procesos en los que solamente SENAGUA podría tomar decisiones como por ejemplo en los casos en que los sistemas de riego involucren a varias provincias y/o cuando se desarrollen sistemas denominados como multipropósito, es decir sistemas que debido a la necesidad nacional, estén diseñados para ser un aporte fundamental sobre todo en la generación de energía eléctrica. Además dentro de la misma LORHUAA en su artículo 32 se señala que se reconocerán los sistemas comunitarios de gestión de agua, lo cual nuevamente cuestiona la capacidad operativa de los GADs provinciales.

Por otra parte, la diversidad de instituciones gubernamentales que tenían competencias para la gestión hídrica también dificultó el desarrollo del proceso debido a la superposición de funciones entre Gads provinciales, Ministerio de Agricultura y SENAGUA ya que cada una de estas instancias contaba con departamentos específicos para el riego. A ello se suma que existen otras cuatro estructuras organizativas como las Demarcaciones Hidrográficas (DH), las Unidades de Planificación Hidrográfica Local (UPHL), el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (CIPA) y la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) (Figura 15).

Las DH son unidades de administración a través de las cuales SENAGUA puede planificar y gestionar los recursos hídricos. Actualmente dentro del territorio ecuatoriano existen nueve DH (Mira, Esmeraldas, Napo, Pastaza, Manabí, Santiago, Jubones, Puyango-Catamayo).

Dentro de cada demarcación hidrográfica existe una autoridad, que de acuerdo a la normativa, debe gestionar los recursos hídricos en el territorio dispuesto con los principios de calidad, participación, transparencia y evaluación, de la misma manera la autoridad de cada demarcación hidrográfica debe informar permanentemente sobre las medidas adoptadas al Secretario Nacional del Agua, es importante destacar que cada Demarcación Hidrográfica debe contar con un Consejo de Cuenca (Acuerdo N° 2010-66).

Por su parte dentro de la UPHL participan los representantes de los Consejos de Cuenca, actualmente existen en Ecuador 37 UPHL, dentro de este espacio se pretende que se generen mecanismos de participación en torno a la gestión de los recursos hídricos.

En lo referente al CIPA tal como lo establecen los artículos 19 y 20 de la LORHUAA este se encargará de velar por la gestión estratégica del agua a nivel nacional. Para ello el CIPA deberá contar con un presidente y sus miembros serán representantes de los Consejos de Cuenca, representantes de los pueblos y nacionalidades, representantes de los GADS, del sector privado, organizaciones ciudadanas entre otras.

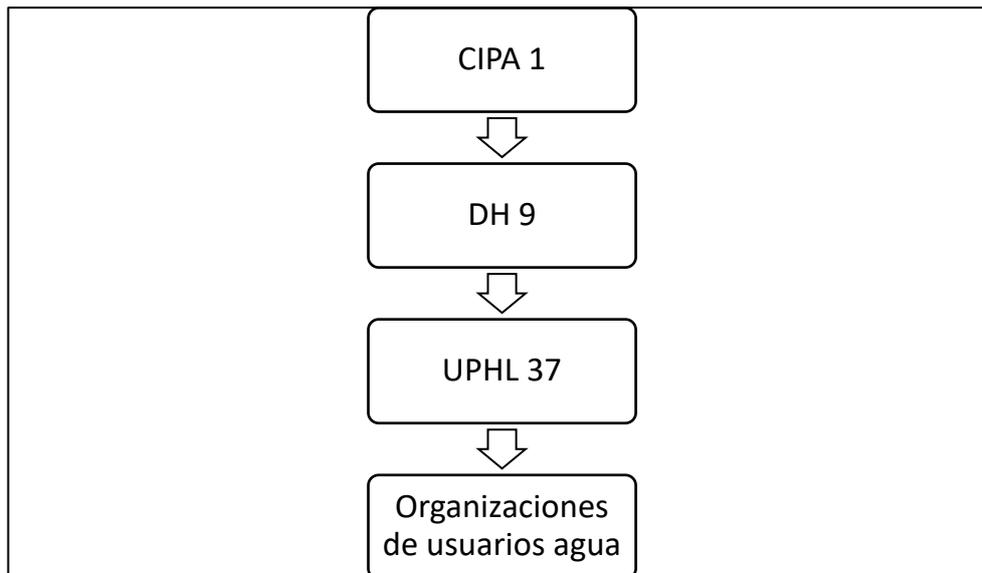
La elección para elegir presidente y representantes del consejo la organizará el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Estos miembros durarán en su periodo dos años. Entre las principales responsabilidades del CIPA de acuerdo a lo establecido en la LORHUAA se encuentra garantizar el derecho humano al agua y promover una distribución equitativa del recurso hídrico, monitorear la aplicación de la política pública del agua acorde al Plan Nacional de Recursos Hídricos, convocar y generar debates en torno a la gestión integral de los recursos hídricos, difundir los saberes ancestrales vinculados al agua y quizá el más importante para la presente tesis es “contribuir y propiciar la resolución de controversias y conflictos que se susciten entre los usuarios del agua” (Art. 20, N. 7. LORHUAA).

Sin embargo, una de las controversias que a futuro derivo en la inconstitucionalidad de la actual ley objeto de estudio de la presente tesis es que el CPCCS nunca convocó a la elección para conformar el CIPA, por lo que este consejo no ejerció sus funciones por lo tanto no pudo realizar las gestiones encomendadas y establecidas en la LORHUAA (El Universo, 2022), de esta manera el hecho de que una de las instancias más importantes en términos de velar por hacer una realidad el derecho humano al agua en Ecuador no se haya conformado incidió directamente en la manera como se implementó la LORHUAA en territorio.

Respecto a las funciones de ARCA esta es un ente adscrito a la AUA con autonomía jurídica y financiera, entre sus funciones se encuentran la de regular y controlar la gestión integral de los recursos hídricos, monitoreando la cantidad y calidad del agua así como verificar que el agua sea utilizada de acuerdo a las autorizaciones que han sido otorgadas. Este organismo también cuenta con una estructura administrativa liderada por un representante de la AUA, podemos identificar entre sus principales funciones controlar que se cumplan las normas técnicas que viabilicen la gestión integral del agua, verificar los caudales hídricos y autorizaciones otorgadas, establecer mecanismos técnicos con el objetivo de que se establezcan tarifas acorde a la realidad de los actores involucrados en la gestión hídrica.

### **Figura 15**

*Instancias de participación y jerarquías para la gestión hídrica acorde a la LORHUAA.*



Nota: Elaboración propia, con información de Viteri (2016).

Entre las necesidades que históricamente se han presentado en la sierra central ecuatoriana se encuentran los proyectos de mantenimiento, limpieza y dotación de infraestructura para los canales de riego, estos proyectos son presentados a los Gads provinciales y posteriormente desde el GAD provincial debe seguir la siguiente ruta: GAD provincial solicita a SENAGUA informes de viabilidad técnica e informe sobre los planes de riego, una vez que SENAGUA obtiene los informes se envían al Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente si se cumplen con todos los requisitos el Ministerio de Economía y Finanzas desembolsará los recursos a los GADS provinciales.

De acuerdo a lo señalado por la normativa de SENAGUA este proceso no debería durar más de 35 días, sin embargo, y de acuerdo a lo señalado por instituciones como el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados (CONGOPE) algunos trámites han tardado años en consolidarse. Una de las razones es que en Ecuador, de acuerdo a la estructura diseñada por SENAGUA, existen solamente nueve demarcaciones hidrográficas, es decir hay provincias que no cuentan con dicha instancia para poder agilizar sus trámites. Otro de los elementos en donde se han presentado controversias son

los criterios emitidos por técnicos de los GADS Provinciales y los técnicos de SENAGUA.

Desde otro ámbito uno de los elementos que estableció la LORHUAA fue la conformación de los Consejos de Cuenca con el objetivo de generar una gestión participativa en torno a los recursos hídricos. Sin embargo, la limitante que se encuentra es que estos consejos solamente tienen carácter consultivo, es decir SENAGUA se reserva el derecho de tomar en cuenta o no las propuestas emitidas.

### **3.7 Conclusión**

Podemos concluir dentro del presente capítulo que las normativas en torno a los recursos hídricos en Ecuador son un proceso de larga data que ha involucrado a actores sociales e institucionales con características específicas en las coyunturas en las que estas fueron propuestas. Esto evidencia que desde sus orígenes el problema del agua ha sido considerado como una relación de poder entre el estado y los actores que participan en la gestión hídrica.

Podemos destacar también que las normativas propuestas en términos jurídicos establecieron avances, por ejemplo la ley de 1972 establece por primera vez en Ecuador que el agua es un recurso hídrico que pertenece al Estado. Por otra parte se evidencia además dentro de este capítulo que la gestión de los recursos hídricos ha estado vinculada a las coyunturas sociales y políticas principalmente en la segunda mitad del siglo XX.

Podemos hacer referencia a las tendencias modernizadoras impulsadas a partir de la década de 1980 que permitieron e incentivaron la participación de

los sectores industriales más no de los sectores sociales principalmente rurales. A partir de la década de 1990 se evidencia una orientación neoliberal en donde actores internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se involucraron en la gestión hídrica nacional, por su parte el estado ecuatoriano a través de sus instituciones se encargó de desarrollar obras orientadas hacia el saneamiento ambiental, confluyeron en esta época una serie de mecanismos legales como la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley Agraria en cuyos articulados se abordaban los usos y derechos del agua.

En este escenario y frente a la desigualdad hídrica latente las organizaciones sociales que venían fortalecidas con procesos como el levantamiento indígena de 1990 demandaban la reforma a la ley de recursos hídricos de 1972, estas exigencias que se orientaban hacia el fortalecimiento de la participación social en torno a los recursos hídricos fueron debatidas en 1996 en el Congreso Nacional, sin embargo a pesar de la necesidad las mismas fueron archivadas. Posteriormente en el año 1998 dentro de la asamblea constituyente se abrió una nueva coyuntura que despertó el interés de los sectores sociales en torno a la gestión de los recursos hídricos, sin embargo, dentro de la misma se ratificó lo planteado en la normativa de 1972.

La década del 2000 traería consigo algunos cambios, por un lado la emergencia de un colectivo que agrupaba a actores de la sociedad civil vinculados al agua denominado Foro de los Recursos Hídricos que trajo a la palestra las problemáticas de la inequidad en la distribución hídrica y la necesidad de establecer mecanismos participativos que permitieran reformar los sistemas de agua de riego y agua potable en el país. Estas demandas serán consideradas en la Asamblea Constituyente que se realizó en el inicio del periodo de gobierno de Rafael Correa y que fruto de las exigencias sociales se logró que dentro de los objetivos de dicha asamblea se considerará la actualización de la Ley de Recursos Hídricos. Al ser un problema de carácter nacional este escenario convocó a representantes de la sociedad civil y movimientos sociales con dos objetivos, por un lado evitar la privatización de

los recursos hídricos y por el otro generar mecanismos participativos de gestión.

Como se pudo evidenciar en este capítulo la aprobación de la LORHUAA llevó más de cuatro años y a pesar de haber realizado una consulta prelegislativa los movimientos sociales afirmaron que no se tomaron en cuenta sus planteamientos. Este escenario generaría desde el inicio algunas controversias principalmente relacionadas con el establecimiento en el artículo 5 de la ley de la AUA y también la pluralidad de instituciones vinculadas a la gestión hídrica, en este sentido si bien el presente capítulo es bastante esquemático tiene una importancia considerable para el desarrollo de los capítulos posteriores, en el sentido de identificar cómo interactúan las instituciones estatales con las organizaciones sociales vinculadas a la gestión hídrica como observaremos en los capítulos siguientes.

## **Capítulo IV Actores, instituciones y organizaciones sociales vinculadas a la gestión hídrica en Cotopaxi**

### **4.1 Introducción**

Dentro de este capítulo nos interesa continuar con la línea argumental del capítulo anterior aportando a los objetivos específicos uno y dos de la tesis. De esta manera nos proponemos detallar los actores involucrados en la gestión hídrica dentro de la Provincia de Cotopaxi. En este sentido se otorga información en torno a las características geográficas, ambientales y sociales que se presentan dentro de este territorio.

El interés de este capítulo, además, es destacar por un lado el capital hídrico con el que cuenta la provincia de Cotopaxi debido a la afluencia de fuentes hídricas provenientes de los ríos Napo, Esmeraldas, Guayas y Pastaza y por otra parte se hace énfasis en los actores sociales involucrados en la gestión hídrica.

De esta manera resulta importante mencionar que dentro de la Provincia de Cotopaxi confluyen sistemas de gestión hídrica de carácter comunitario, institucional y privado, lo cual genera una interacción permanente entre actores que desde su posición presentan valoraciones en torno al agua vinculadas a sus intereses y orientaciones.

Para el caso de la presente tesis los actores involucrados en la gestión hídrica son las juntas de riego y las juntas de agua potable quienes establecen relaciones entre SENAGUA pero también con actores privados como son las plantaciones de brócoli y flores que se instalaron en el Cantón Latacunga en los últimos treinta años.

Estas empresas actualmente utilizan concesiones hídricas que fueron otorgadas anteriormente para usos agropecuarios como la producción láctea y ahora las mismas son utilizadas para fines productivos vinculados a un

sistema de agroexportación lo que requiere un abastecimiento de agua permanente.

Este hecho ha generado tensión en las juntas de agua potable y de riego ubicadas en el Cantón Latacunga debido a que contradice lo manifestado en la LORHUAA aprobada en el año 2014, específicamente en cómo deben distribuirse los recursos hídricos en Ecuador, de acuerdo a lo señalado por la constitución ecuatoriana y la LORHUAA el uso de los recursos hídricos deben destinarse a garantizar el derecho humano al agua, en este sentido se promoverán acciones para que las poblaciones accedan al agua de consumo humano, posteriormente se utilizará el agua para los sistemas agrícolas vinculados a la soberanía alimentaria y finalmente para otros fines como los sistemas de agroexportación, sin embargo, la tónica que se presenta en la Provincia de Cotopaxi invierte esta relación evidenciando una alta concentración hídrica en los sistemas productivos a gran escala y destinando un caudal mínimo para el consumo de agua potable en poblaciones indígenas y campesinas así como para los sistemas de riego comunitarios.

Para el desarrollo de este debate el capítulo se organiza de la siguiente manera, en un primer término se presentan las características ambientales y geográficas de la provincia de Cotopaxi y el Cantón Latacunga, posteriormente se aborda la caracterización de los actores del agua en Cotopaxi, más adelante se brinda un contexto histórico sobre el establecimiento de brocoleras y florícolas en Cotopaxi, en la parte final del capítulo hacemos referencia a los actores institucionales considerados en la LORHUAA y los efectos que trajo consigo la fusión de SENAGUA con el Ministerio del Ambiente en el año 2020.

## 4.2 Recursos hídricos en Ecuador

Respecto a los recursos hídricos Ecuador se caracteriza por contar con cuatro regiones con diferencias culturales, sociales y climáticas, estas son región sierra, oriente, costa e insular. El país cuenta con 24 provincias y son ocho ríos principales (Tabla 5) los que abastecen de agua a sus territorios.

**Tabla 5**

*Ríos ecuatorianos por región*

Ríos Ecuador	Región
Esmeraldas	Costa
Guayas	Costa
Vertiente Pacífico	Sierra
Vertiente Amazonas	Sierra
Pastaza	Oriente
Putumayo	Oriente
Napo	Oriente
Aguarico	Oriente

Nota: Elaboración propia

De acuerdo a información de SENAGUA (2010) Ecuador cuenta con un capital hídrico que supera la media internacional. La disponibilidad hídrica del país es de 20,700 metros cúbicos por habitante al año mientras que la media internacional es de 1700 metros cúbicos por persona al año. En este sentido los problemas del agua en Ecuador no tienen que ver con la abundancia de recurso hídrico sino cómo veremos a lo largo de esta tesis con su distribución. Sin embargo, al comparar el capital hídrico con el que cuenta el país identificamos que en la región costa existe mayor número de habitantes que potencial hídrico, mientras que en la región sierra y oriental el potencial hídrico es mayor al número de habitantes (Figura 16).

**Figura 16**

*Potencial Hídrico Ecuador*



Nota: Tomado de Senagua (2010).

En este sentido los problemas en la región costa se profundizan debido a que el caudal hídrico no es el mismo durante el año debido a los cambios estacionales, específicamente en los meses del segundo semestre del año en donde estas regiones pasan por episodios de sequías. Una de las propuestas con el proyecto de la revolución ciudadana impulsado por Rafael Correa a partir del año 2007 fue que a través del proceso de descentralización se establecieran demarcaciones hidrográficas que permitieran planificar y construir obras vinculadas a la gestión hídrica, de esta manera se establecieron en el país nueve demarcaciones hidrográficas que a la vez concentran varias cuencas hidrográficas. Es así que a través de esta visión institucional se crea por decreto presidencial Senagua en el año 2008, con esta nueva figura encargada de gestionar los recursos hídricos a nivel nacional

quedaron eliminadas todas aquellas instituciones que anteriormente administraban los recursos hídricos a nivel nacional (Figura 17)

### **Figura 17**

#### *Responsabilidades SENAGUA a partir del año 2008*

SENAGUA		
2008- presente	Secretaría Nacional del Agua	Creada para establecer una posición más fuerte del Estado nacional en la gestión del agua. Asumió las responsabilidades del CNRH y de las AA y funciona sobre la base de un modelo de gestión de cuencas hidrográficas con más de treinta oficinas regionales en nueve unidades de cuenca.

Nota: Tomado de Hoogesteger (2014).

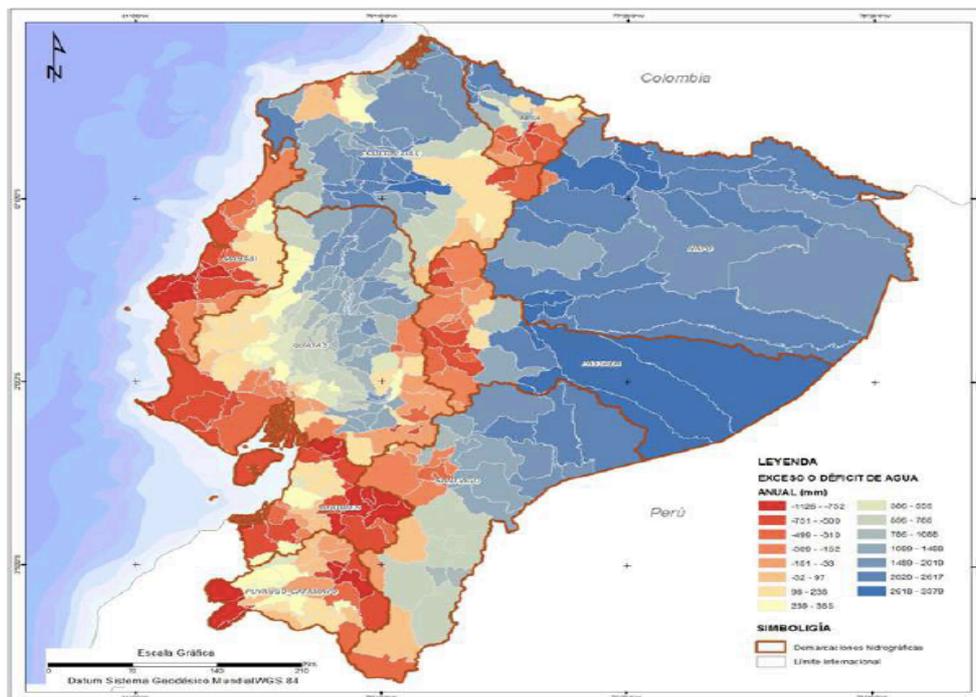
De esta manera la presencia de SENAGUA hizo que instituciones ubicadas en Guayaquil, Manabí, Chone, Pedernales y Flavio Alfaro entre otras desaparecieran. En este sentido SENAGUA a través de la autoridad única del agua figura que se ratificó en el año 2014 con la LORHUAA sería el único ente encargado de gestionar los recursos hídricos a nivel nacional.

## **4.2 Características geográficas y sociales de la Provincia de Cotopaxi**

La Provincia de Cotopaxi está ubicada en lo que se conoce como el Callejón Interandino norte, cuenta con 7 Cantones (Latacunga, Salcedo, Pujilí, Pangua, La Maná, Sigchos, Saquisilí) y 45 parroquias de las cuales 33 de ellas son de carácter rural. En cuestiones ambientales la provincia se caracteriza por tener cuatro fuentes hídricas como son los ríos Pastaza, Guayas, Napo y Esmeraldas.

Dentro de su territorio también existen páramos que son fuentes de agua para las poblaciones de la provincia, además de bosques y matorrales. Cabe destacar que a pesar de que Cotopaxi cuenta con la afluencia de caudales hídricos provenientes de los ríos ya mencionados la provincia se encuentra a nivel nacional en una región identificada con déficit de agua como podemos ver en el siguiente mapa, debido a que la mayor concentración hídrica se encuentra en la región amazónica.

**Figura 18**  
*Concentración hídrica en Ecuador*

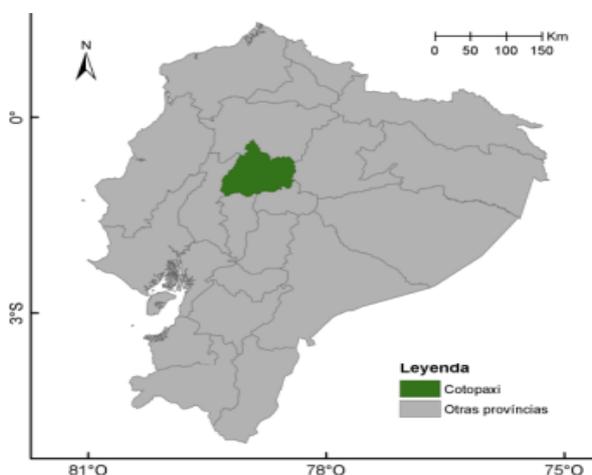


*Nota: tomado de (Senagua, 2017. p.20)*

La provincia tiene una extensión territorial de 6012km<sup>2</sup>, la mayor parte de habitantes de la provincia de Cotopaxi se ubican a una altitud de 3 mil metros sobre el nivel del mar, a excepción de los cantones La Maná y Pangua ubicados en lo que es conocido como el subtrópico al occidente de la Provincia.

## Figura 19

### Ubicación de la Provincia de Cotopaxi



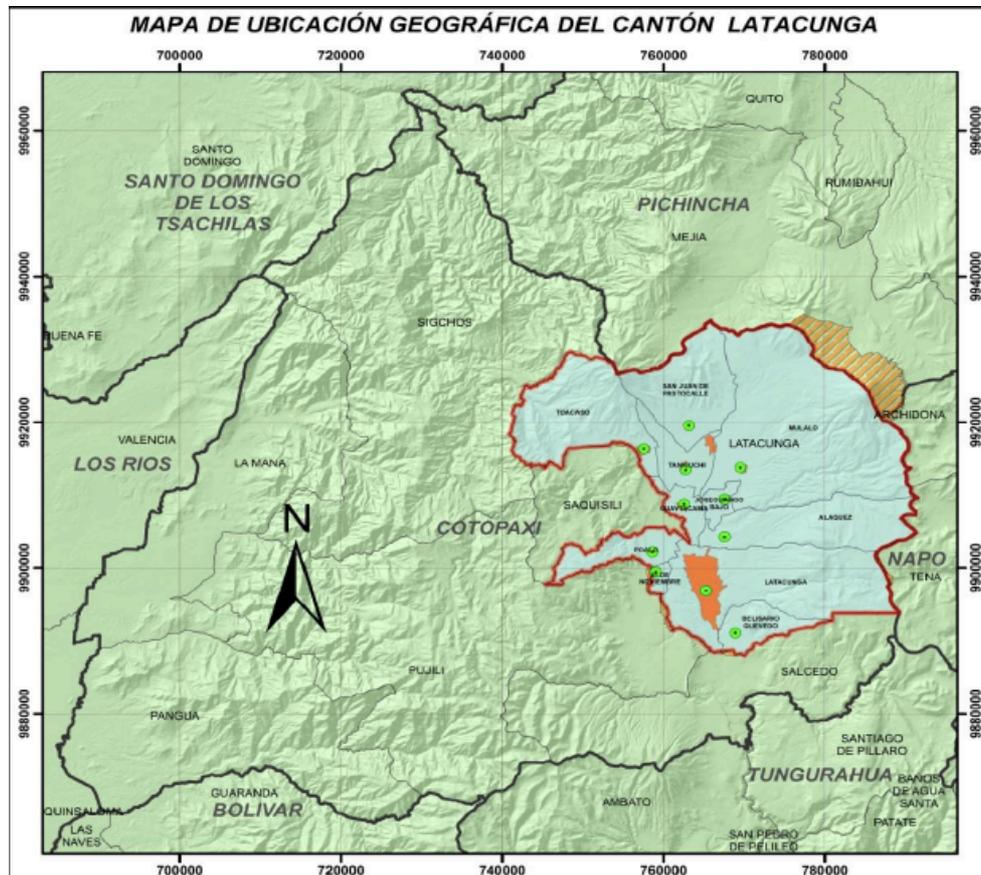
Nota: Tomado de *Baldéon (2014)*.

De acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) la Provincia de Cotopaxi cuenta con una población total de 409,205 habitantes, con una densidad demográfica de 52 habitantes por km<sup>2</sup>. El 70% de la población de la provincia es de carácter rural y el otro 30%, aunque ha sido denominado como población urbana, depende económicamente de las actividades que se desarrollan en el entorno rural.

Otra de las características de la provincia de Cotopaxi es que de acuerdo al Sistema de Indicadores Socio Económico del Ecuador la provincia tiene la tasa más alta de población indígena a nivel nacional, llegando así al 36% (SIISE, 2000). Debido a que el canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato en el que confluyen las juntas de riego y agua potable que son parte de la presente tesis se tomó la decisión metodológica de trabajar en el Cantón Latacunga que puede considerarse como la capital de la provincia de Cotopaxi, de acuerdo a la información del último censo la población actual del Cantón asciende a 170,489 habitantes (Inec, 2010).

**Figura 20**

*Cantón Latacunga Provincia de Cotopaxi*



Nota: Tomado de PDyOT GADML, 2014.

### 4.3 La gestión institucional del agua en Cotopaxi

Como se mencionó anteriormente todos los trámites que tengan que ver con gestión de agua de riego o agua potable de la Provincia de Cotopaxi se deben realizar en la ciudad de Latacunga, para ello la Secretaría Nacional del Agua estableció una cartera de servicios o subsistemas institucionales como los siguientes.

Unidad de Agua Potable y Saneamiento: Instancia donde se evalúa la viabilidad técnica de los proyectos de agua potable y en caso de necesitar

asesoramiento se establecen mesas técnicas con la participación de los actores sociales involucrados, principalmente miembros de juntas de agua potable.

Área Social: Dentro de este espacio se brinda asesoramiento en torno a la legalización obtención de personerías jurídicas para juntas de agua potable y de riego, además se realiza acompañamiento para el levantamiento de estatutos y orientaciones en torno a la elección de sus directivas.

Además dentro de la oficina se pueden solicitar las siguientes autorizaciones:

- Autorización agua para junta administrativa de agua potable plazo indeterminado.
- Autorización para agua de riego potable plazo Indeterminado.
- Autorización de uso de agua de riego.
- Autorización de agua de consumo humano para Juntas de agua potable.
- Autorización de agua de consumo humano y abrevadero.
- Autorización de agua para piscicultura – personal.
- Autorización de agua para consumo humano Personal.

Para que las juntas de agua potable y riego puedan acceder a estas autorizaciones se requiere de requisitos específicos. Por ejemplo de acuerdo al proceso que se esté solicitando se pueden encontrar los siguientes requisitos:

Nombramientos de directivas, escrituras de predios, documentos en donde se acredite que las juntas cuenten con personería jurídica, análisis biológicos, físicos y químicos del agua, estudios de prospección física, croquis, listado de usuarios, certificados de superficie de riego y listado de usuarios que utilizan esa superficie, argumentar jurídicamente de acuerdo a lo señalado en la LORHUAA de acuerdo al trámite requerido.

#### **4.4 Actores del agua en Cotopaxi**

Como mencionamos anteriormente la provincia de Cotopaxi se encuentra ubicada en lo que se denomina la sierra central ecuatoriana, región en donde desde épocas coloniales se han presentado acontecimientos y luchas en torno al acceso al agua y a la tierra. Desigualdades históricas en torno a la distribución de los recursos hídricos que se ven reflejadas hasta el día de hoy.

Esto ha traído consigo que desde diversos sectores sociales se generen espacios de organización y movilización que les permita de manera coordinada exigir sus derechos en torno a la distribución de los recursos hídricos en diversas coyunturas.

Es así como esta dinámica les ha permitido generar espacios de autogestión, a la vez que ha posibilitado la emergencia de diversos actores del agua que a través de sus organizaciones han podido realizar obras tecnificadas como canales y sistemas de riego. Estas acciones les han permitido ganar legitimidad en sus territorios en su mayoría compuestos por población indígena.

Debido al alcance de sus acciones que van más allá de lo local (Bebbington y Perrault, 1999) han destacado la capacidad de los usuarios del agua por construir escalas jerárquicas que abren el camino al empoderamiento de sus comunidades. En este sentido las escalas jerárquicas se refieren a cómo los actores organizados del agua han trascendido un escenario local para llevar sus decisiones a espacios de decisión regionales y nacionales, de esta manera y considerando la problemática de esta tesis se evidencia que en Cotopaxi han existido en torno al agua múltiples niveles de gobierno, instituciones y actores involucrados en la gestión hídrica.

Dentro de las escalas jerárquicas cada autoridad y gobierno cuenta con su espacio de gestión sin embargo, las decisiones que se tomen en un nivel pueden influir ya sea en niveles inferiores pero también superiores, de esta

manera se identifica que la gobernanza del agua en Cotopaxi es un proceso que involucra varios niveles de gestión, comprender las escalas jerárquicas de acuerdo a lo que señalan Bebbington y Perrault (1999) implica tomar en cuenta la distribución de poder, recursos de los actores así como las dinámicas sociales y políticas que inciden en la gestión del agua.

Históricamente levantar un sistema de gestión hídrica en Ecuador ha sido complejo debido a que predomina un territorio con montañas, laderas y valles característico de los países andinos. Los grandes sistemas hídricos estatales que existen en el país se han podido implementar sobre todo en los valles, mientras que los pequeños sistemas hídricos en territorios de geografía “accidentada” han sido construidos en su mayoría por comunidades y organizaciones locales.

De esta manera podemos decir que en el Ecuador la gestión hídrica interactúa entre instituciones estatales y organizaciones sociales. Esto se puede identificar en las “acequias” y canales de agua que anteriormente estuvieron a cargo de terratenientes y haciendas (Boelens, 2008 y Hoogesteger, 2013).

Si bien el Estado ecuatoriano ha intervenido en la rehabilitación y tecnificación de los canales, la red hídrica establecida no ha cambiado de manera significativa pues lo que se ha generado son nuevos canales de riego o subsistemas anclados a los canales principales o sistemas de riego construidos anteriormente.

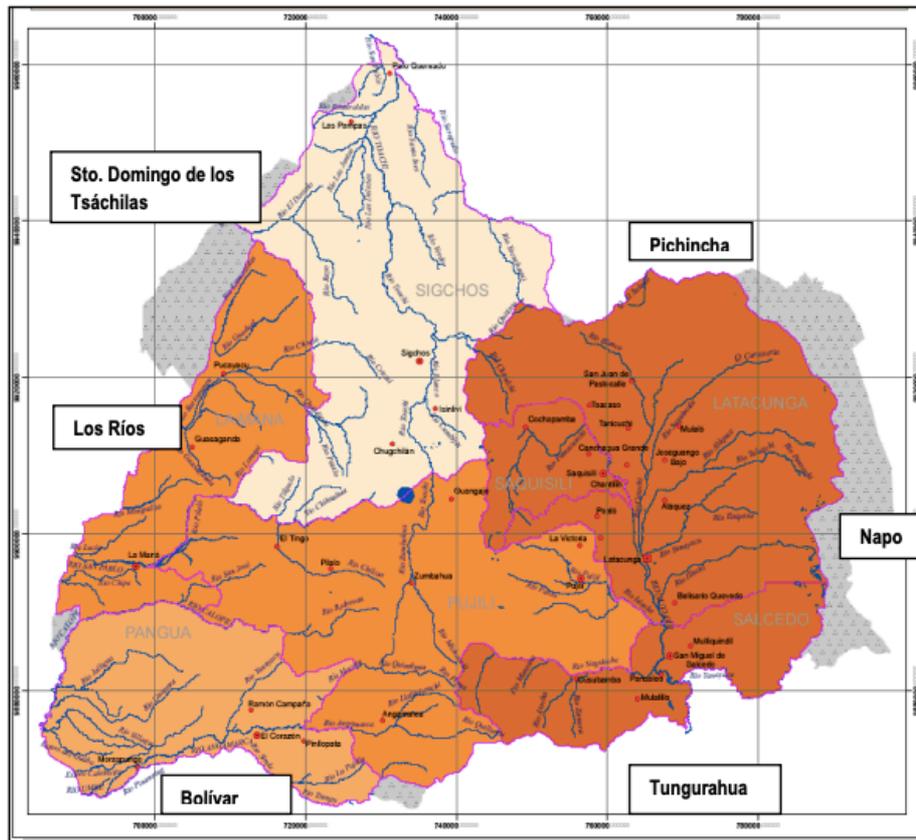
Podemos afirmar también que por las características de la geografía ecuatoriana los canales de riego están organizados de acuerdo a las necesidades locales y aquellos que se alejan de la distribución central estatal son organizados de manera local por las organizaciones sociales.

Con el antecedente expuesto identificamos que el origen de la organización social en torno al agua se vincula históricamente con el acceso y la distribución hídrica a través de los canales de riego, en los entornos rurales

como los de la Provincia de Cotopaxi este es utilizado para diversos propósitos entre ellos la producción agrícola, acceso a agua potable y también para abastecer al ganado.

**Figura 21**

*Mapa Hídrico Provincia de Cotopaxi*



*Nota: Tomado de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2022-2025.*

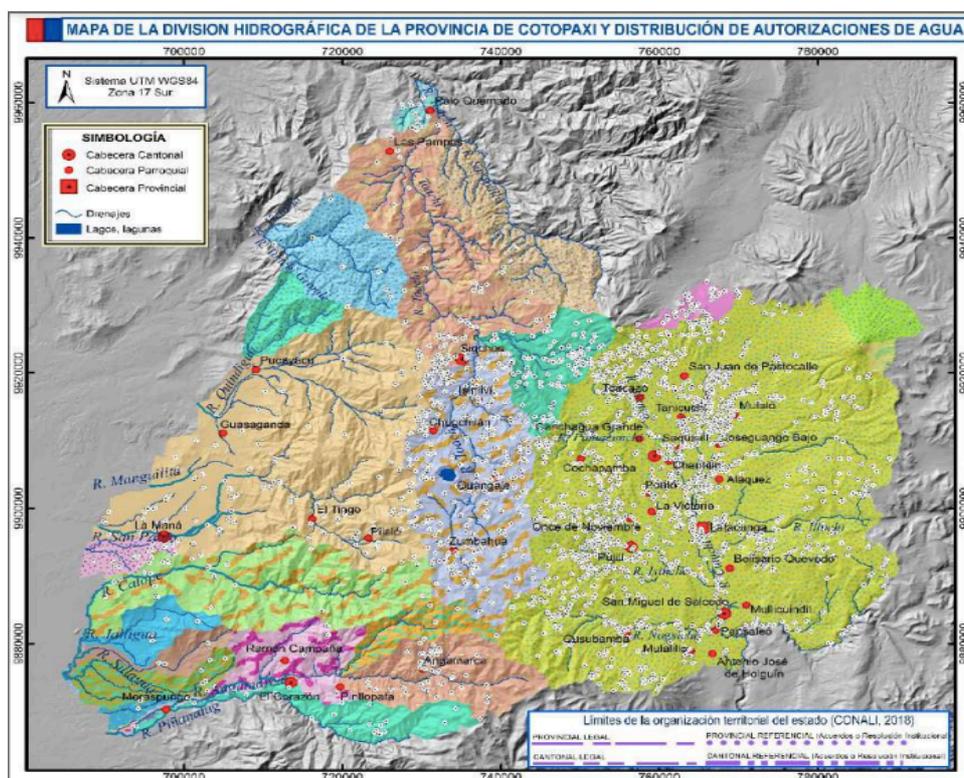
Los sistemas de riego en la provincia de Cotopaxi se ubican a 2600 msnm y, la mayoría de ellos son autogestionados por las organizaciones locales a través de mecanismos y normas establecidas por ellos, sin embargo, por las características productivas de la Provincia de Cotopaxi también organizan el abastecimiento hídrico (horarios, turnos, caudales) con otros actores como son los dueños de grandes extensiones de terreno conocidos como “haciendas”.

Debido a su ubicación la provincia de Cotopaxi permite captar recurso hídrico de tres importantes ríos que abastecen cuencas hidrográficas nacionales como son los ríos: Pastaza, Guayas y Esmeraldas. A su vez, Cotopaxi, de acuerdo a lo que establece la LORHUAA vigente, se compone de cuatro demarcaciones hidrográficas: Pastaza, Esmeraldas, Guayas y Napo. Los procesos y trámites vinculados a la gestión hídrica de Cotopaxi y sus cantones (Pujilí, Sigchos, Salcedo, Latacunga y Saquisilí) se realizan en la oficina que se encuentra en la ciudad de Latacunga (capital de la Provincia de Cotopaxi), por esta razón Latacunga cobra relevancia para la presente tesis por sus características sociales y administrativas en torno a la distribución del agua en Cotopaxi.

Además, de acuerdo a información de la Secretaría Nacional del Agua en Cotopaxi se han otorgado 3,605 autorizaciones que en total gestionan un caudal de 69416 litros por segundo, concentrándose la mayoría en el Cantón Latacunga que dentro del siguiente mapa se encuentra resaltado en color verde, los puntos rojos que aparecen en el mapa tienen que ver con los centros poblacionales, mientras que los pequeños puntos blancos se refieren a las autorizaciones de agua actualmente reconocidas, como se puede visualizar, a nivel de la Provincia de Cotopaxi, la mayoría de ellas se encuentran en el Cantón Latacunga.

**Figura 22**

*Distribución de autorizaciones de agua Provincia de Cotopaxi*



Nota: tomado de (GAD Cotopaxi 2021)

En esta provincia el recurso hídrico se utiliza para abastecer de agua potable a las poblaciones o comunidades, para la producción de flores, hortalizas (brócoli, cebolla, papa, col entre otras) así como para la siembra de pastizales para el ganado vacuno principalmente.

Como podemos ver en la tabla siguiente (Tabla 6) la mayor cantidad de caudal hídrico es utilizado para Hidroelectricidad con 8 autorizaciones y un caudal hídrico de 36534,4 litros x segundo, seguido del caudal utilizado para riego que cuenta con 1392 autorizaciones y un caudal de 29828,2 litros x segundo, en el tercer lugar se ubican las autorizaciones para uso doméstico con un caudal de 2147,3 litros x segundo y 1401 autorizaciones. En este sentido resulta debatible que lo mencionado por la actual constitución y la LORHUAA se contradice en los hechos, debido a que en el escenario que

forma parte de la investigación la mayor parte de caudal hídrico se asigna a Hidroelectricidad y no a las actividades que garantizan el derecho humano al agua como es el uso doméstico.

**Tabla 6**

*Autorizaciones, usos y caudales hídricos Provincia de Cotopaxi*

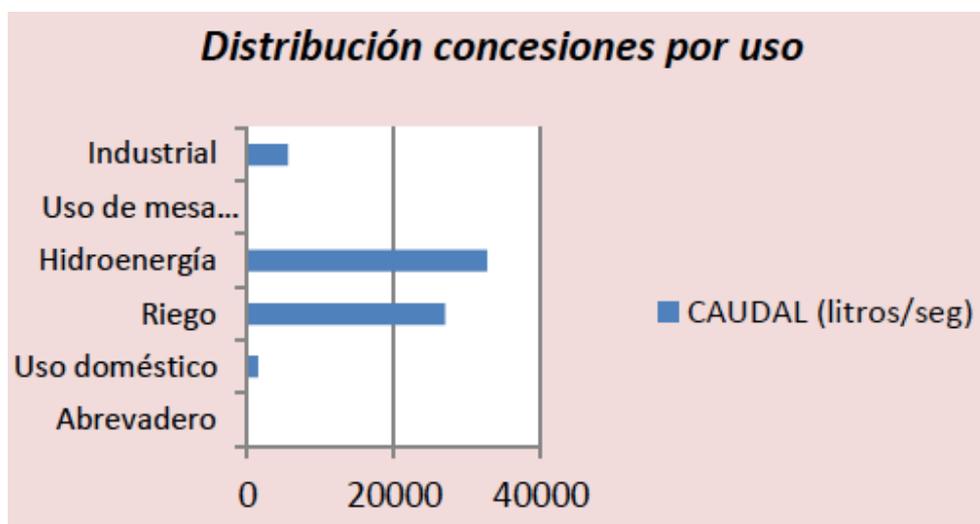
Número de autorizaciones	Uso	Caudal (litros/seg)
1401	Uso doméstico	2147,3
1392	Riego	29828,2
661	Abrevadero	150,8
8	Hidroelectricidad	36534,4
11	Embotelladoras	8,8
97	Industrial	361,2
1	Balneología	1,3
1	Fuerza mecánica	5,4
26	Piscícola	368
6	Recreativo turístico	10,8
Total autorizado		69416,1

Nota: Elaborada por Ricardo Ureña con datos de PDYOT 2020

Se evidencia dentro del mismo PDYOT (Figura 23) que “sumadas todas las concesiones de uso doméstico son inferiores al consumo industrial, hidroenergía y riego. Con respecto al uso industrial las nueve concesiones mayores suman aproximadamente 350 lt/seg,” (PYODT 2018, p.39).

**Figura 23**

*Distribución concesiones de uso y caudales*



*Nota: Tomado de PDYOT 2018.*

Para la presente investigación este hecho cobra relevancia en el sentido de que institucionalmente a través del PDYOT se evidencia que existe una distribución hídrica que privilegia el ámbito productivo frente a las actividades humanas, lo cual hace necesario que se establezcan estrategias y mecanismos que garanticen lo planteado en la LORHUAA.

En este sentido, también en la figura 24 podemos observar el detalle de los caudales destinados a uso industrial, donde se destaca que las empresas que más caudal hídrico consumen están vinculadas a la minería (Minera Metalúrgica Guayas, Explocen) seguido de aquellas vinculadas al ámbito productivo agropecuario (Cooperativa Ganadera Guacamullo y Provefrut S.A) en el caso de Provefrut S.A es una de las empresas que se dedica al cultivo de brócoli a gran escala con fines de exportación, cabe destacar que de acuerdo al PDYOT (2018) el consumo de recursos hídrico por parte de las empresas mineras que se mencionaron anteriormente es de 350 lt/s similar al

recurso hídrico que se necesita para abastecer de agua a toda la ciudad de Latacunga.

**Figura 24**

*Concesiones agua para uso industrial en Cotopaxi*

NUM	NOMBRE CONCESIONARIO	CAUDAL
1	MINERA METALURGICA GUAYAS	120,0
2	CIA. EXPLOCEN C.A.	54,8
3	COOPERATIVA GANADERA GUACAMULLO	40,0
4	CIA. PROVEFRUT S.A.	35,5
5	MONTUFAR LEÓN ÁNGEL ERNESTO	15,0
6	CIA. FAMILIA SANCELA	23,0
7	CIA. CEDAL	11,9
8	BENITEZ BARRENO QUINTILIANO	9,5
9	CIA. CEDAL	9,0
10	CIA. NABECSA	11,9
11	ALAJO TULMO ESPÍRITU	19,3
		349,8

Nota: tomado de PDYOT Cotopaxi 2015

Uno de los canales principales de riego que podemos ubicar en la provincia de Cotopaxi (Figura 25 y 26) y que forma parte del estudio de esta tesis es el canal Latacunga – Salcedo – Ambato, este canal tiene una antigüedad de 25 años y abastece de agua a más de 8 mil hectáreas, tiene una extensión de 38 kilómetros, su caudal de 4500 l/s abastece a más de 17 mil familias.

**Figura 25**

*Canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato*



Nota: tomada de trabajo de campo Ricardo Ureña

### Figura 26

*Mapa del Canal Latacunga-Salcedo-Ambato*



Nota: Tomado de Ramiro Cartuchi. <https://acortar.link/shorten>

Respecto a los actores del agua que se han conformado en Cotopaxi podemos mencionar lo que anteriormente era denominado como Juntas de Regantes, que entre los años 1995 y 2005 tomaron protagonismo por su capacidad de gestionar recursos ante autoridades locales como municipios y prefecturas. Además de los mecanismos legales, las organizaciones de regantes se caracterizaron por participar en acciones colectivas que permitieron que surgieran organismos para representar a Cotopaxi a nivel nacional como FEDURICC y el Foro de los Recursos Hídricos de Cotopaxi que se articuló

en su momento con el Foro Nacional de los Recursos Hídricos , un actor clave en la asamblea constituyente y en la consulta prelegislativa autorizada por la asamblea nacional para debatir sobre los articulados de la actual LORHUAA aprobada en el año 2014.

Otro de los actores claves que ha participado desde la década de 1990 en la provincia de Cotopaxi es el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). A su vez las organizaciones de regantes también tuvieron su auge y se destacaron en un proceso de unidad que surge en el año 1995 y que para el año 2005 logró constituirse como una gran fuerza que interpeló con acciones colectivas a las autoridades de las municipalidades, del Gobierno Provincial, de oficinas del MAGAP y del ex Consejo Nacional de los Recursos Hídricos) CNRH.

Esta estructura vinculada a los procesos de gestión hídrica entró en tensión cuando se debatía el borrador de la LORHUAA debido a que en la nueva normativa se establecía que los actores del agua serían los reconocidos por la AUA de SENAGUA. Entre ellos, las Juntas de Agua Potable y las Juntas de Riego, quienes deberían pasar por asesoramiento jurídico y técnico para obtener una personería jurídica que les permita gestionar sus recursos y ser un interlocutor reconocido por la Secretaría Nacional del Agua, esto constituye una primera tensión como veremos en los siguientes capítulos en el sentido de que no todas las juntas de agua potable y riego cuentan con los mismos recursos técnicos y jurídicos para poder acceder a una personería jurídica.

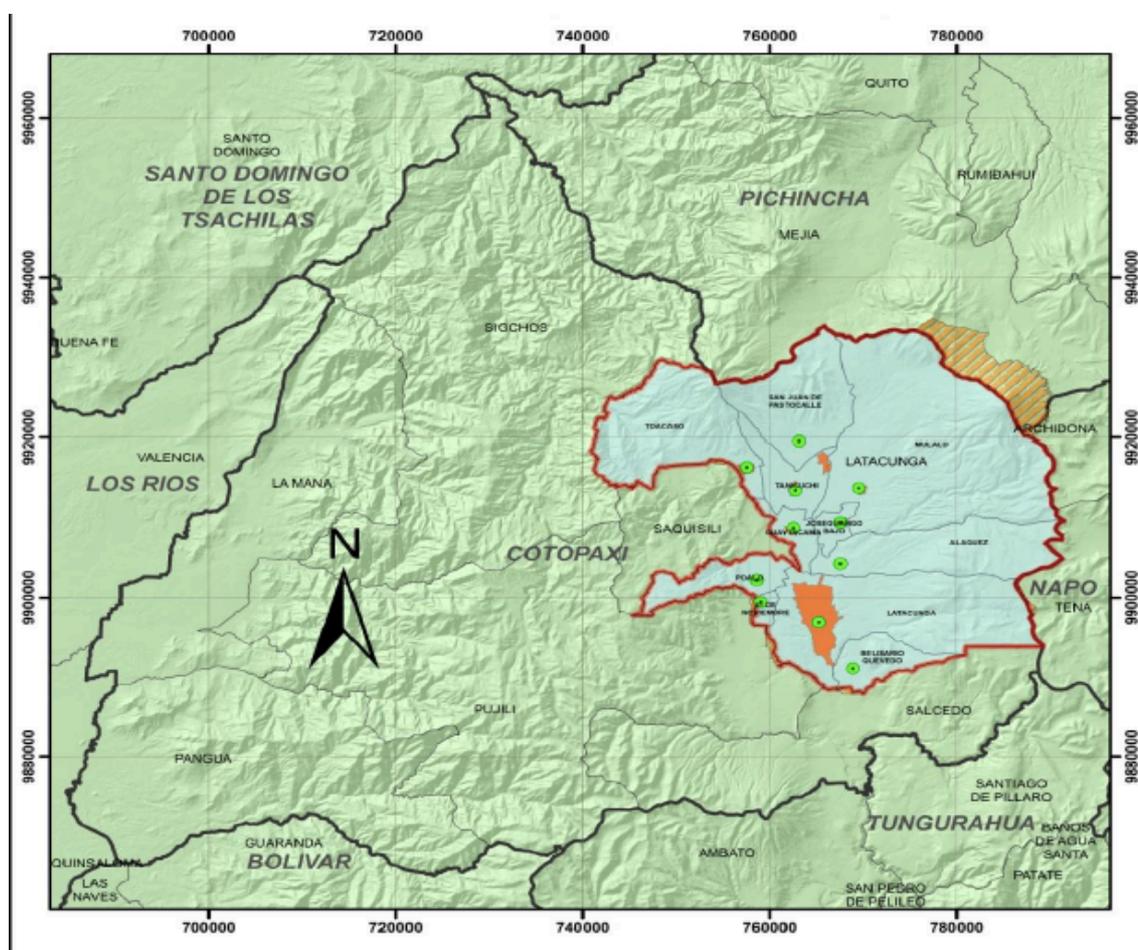
#### 4.5 Dinámicas sociales e hídricas en el Cantón Latacunga

Dentro de la provincia de Cotopaxi el Cantón Latacunga<sup>2</sup> juega un rol fundamental debido a que concentra las principales actividades económicas de la provincia y es el cantón con mayor densidad poblacional.

Además por su ubicación (Figura 27) como explicaremos posteriormente, se concentran recursos hídricos cuyos usos van desde el ámbito doméstico al uso industrial.

**Figura 27**

*Ubicación geográfica Cantón Latacunga*



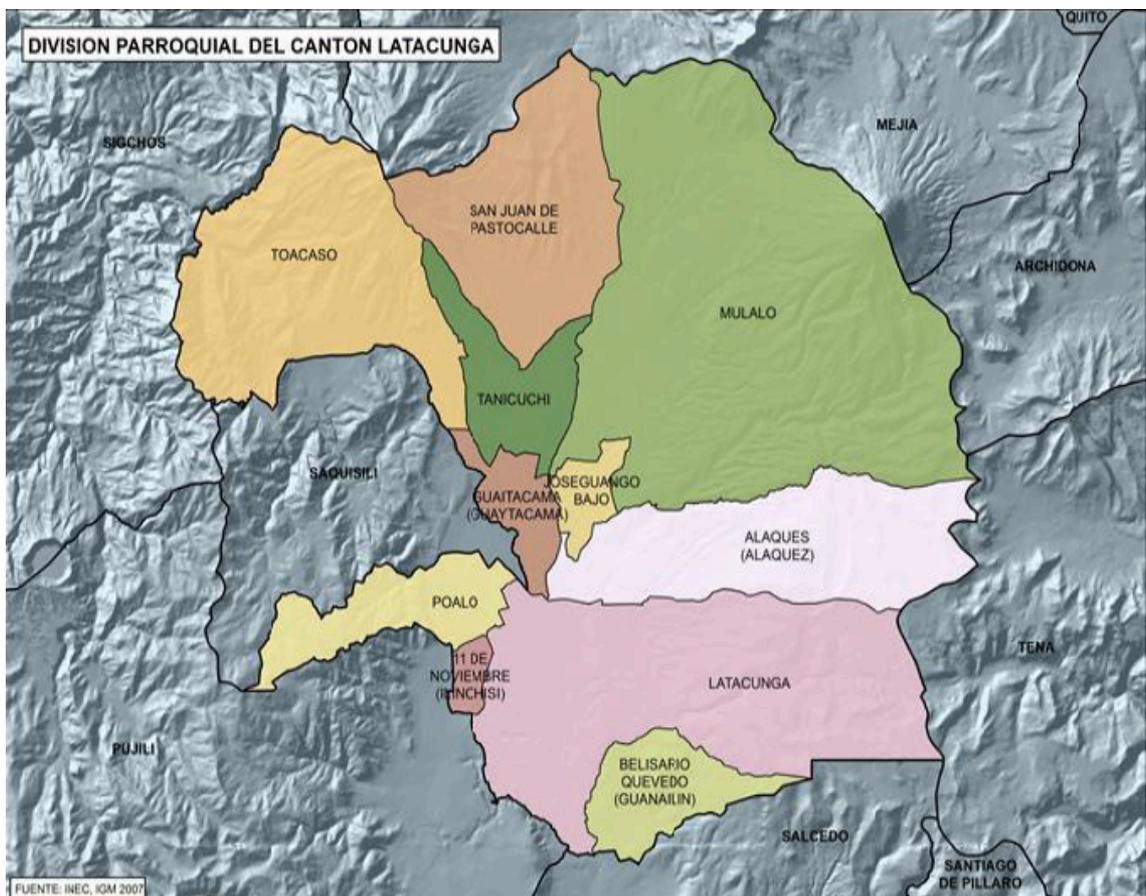
Nota: Tomado de PDYOT (2014).

<sup>2</sup> cuyo nombre proviene de las palabras Kiwchuas “Llacta kunka” y cuyo significado puede interpretarse como “Dios de las aguas” o “Dios de las Lagunas”

Actualmente el Cantón Latacunga se compone de quince parroquias (figura 28), cinco de ellas se encuentran ubicadas en el sector urbano dentro de la ciudad de Latacunga (San Buenaventura, Ignacio Flores, Juan Montalvo, La Matriz y Eloy Alfaro) y diez de ellas en el sector rural (San Juan de Pastocalle, Aláquez, Guaytacama, Joseguango Bajo, Poaló, 11 de noviembre, Belisario Quevedo, Toacaso, Mulaló y Tanicuchi).

### Figura 28

*División Parroquial Cantón Latacunga*



Nota: Obtenido del PDYOT 2014. Cabe destacar que las parroquias urbanas se ubican en la zona urbana de la ciudad de Latacunga que dentro de este mapa aparece de color rosa.

En los últimos treinta años el cantón Latacunga ha tenido un crecimiento poblacional exponencial, con una tasa de crecimiento de 1,9%. Esto se evidencia en los datos del INEC. En la década de 1990 el cantón Latacunga contaba con 129 mil habitantes y para el año 2014 la cifra ascendió a 183,446 habitantes.

Dentro de este proceso de crecimiento poblacional las parroquias en las que se registran las más altas tasas de natalidad son parroquias rurales como Pastocalle, Guaytacama y Tanicuchi. Aunque investigaciones como la de Martínez (2003) han identificado que la mayoría de la población en Cotopaxi y el Cantón Latacunga proviene de pueblos y nacionalidades indígenas el 83,03% del Cantón se identifica como población mestiza y solamente el 8,5% se identifica como población indígena.

Si prestamos atención a las cifras que nos muestra el INEC percibimos una tasa de crecimiento alta en la parroquia de Guaytacama, Tanicuchi y Pastocalle que ha sido asociada a la falta de campañas que brinden información sobre salud y prevención.

Otro elemento particular dentro del Cantón Latacunga es que dentro de su territorio se han ubicado empresas que se dedican a la producción de cultivos “no tradicionales” como son las flores y el brócoli. Dentro de Latacunga se encuentran grandes extensiones de terreno dedicadas exclusivamente para estos cultivos concebidos para la exportación.

Esta producción lleva asentada en el Cantón alrededor de tres décadas. En torno a la producción de brócoli una de las principales empresas es Provefrut S.A. que se encuentra específicamente ubicada en la parroquia Guaytacama. El brócoli que se produce dentro de la provincia de Cotopaxi se exporta a los mercados estadounidense, europeo y asiático.

En torno a la producción de flores Ecuador se ha sumado a este proceso debido a que las condiciones climáticas y ubicación del país crean las

condiciones favorables para la producción de rosas. Las rosas a nivel internacional son uno de los productos más demandados, las flores cotopaxenses se exportan a Norteamérica, Sudamérica, Europa y Asia.

Si bien han sido cuestionados los modos en los que desarrollan sus procesos productivos por la escasez de derechos laborales de los trabajadores en las florícolas y brocoleras en Cotopaxi, desde el ámbito gubernamental se reconoce que dentro del Cantón estas empresas son vistas como los espacios que brindan empleo a sus habitantes.

Una de las razones es que dentro de sus procesos productivos dichas empresas requieren mano de obra identificada como no calificada. Sin embargo, esta situación que es vista como una ventaja también pone a los trabajadores en una condición de vulnerabilidad, ya que si bien se brindan espacios laborales para los campesinos este empleo es temporal y precario.

Además de los cultivos de exportación, como las flores y el brócoli, dentro del mismo Cantón Latacunga se han establecido en zonas altas, muy cercanas a los páramos, actividades económicas vinculadas al cultivo de pastos para la ganadería y producción lechera. El proceso que involucra la producción lechera requiere de grandes cantidades de agua y al involucrarse esta actividad dentro de los páramos podría limitar los recursos hídricos en las partes bajas del Cantón.

Asimismo las comunidades de zonas altas se han dedicado a la siembra de insumos de ciclo corto como maíz, cebada, habas y papas. Si bien se pudiera considerar que estos cultivos de ciclo corto no tienen incidencia en el consumo de recursos hídricos, al estar ubicado en tierras altas estos sí han generado un impacto en el ciclo del agua, ya que cada vez más la frontera agrícola se extiende hacia los páramos.

Dentro del trabajo de campo realizado llamó mucho la atención la manera en cómo también se están instalando en las zonas altas florícolas a cargo de

comuneros de manera similar a lo que está sucediendo en Cayambe. Dentro de este caso se han subarrendado propiedades para este fin lo que genera cambios en el uso del suelo. Este hecho ha llevado a que dentro de la comunidad se generen controversias debido a que no es una práctica “común” en las zonas altas ya que las brocoleras y las florícolas se han establecido en el valle del Cantón Latacunga. Es relevante además destacar que la ubicación de estas florícolas se está realizando por particulares que no forman parte de la comunidad. Lo que ha generado dificultades sobretodo por los cortes de agua que genera la plantación para el riego de las flores:

Entonces con ellos básicamente se ha generado este conflicto porque hacen uso del horario del riego para abastecer un reservorio que les ayuda a operativizar el riego en su plantación. El volumen de agua que están utilizando ellos es mayor a lo que utilizamos nosotros (...) la parte alta hace uso continuo y no respetan los turnos de quienes nos encontramos en las partes bajas lo que perjudicándonos en el riego (Representante junta de agua oriental).

Todo ello da cuenta de cómo los usos del agua están vinculados permanentemente a las dinámicas de uso y acceso a la tierra, donde en casos como este las prácticas agrícolas tradicionales entran en tensión con otros modelos productivos, además los cultivos de exportación comprometen los recursos hídricos a largo plazo en los páramos. Se evidencia además cómo las decisiones políticas que involucran al ambiente no establecen mecanismos claros en torno a la protección de los páramos.

Por otra parte y desde un giro industrial identificamos también dentro del Cantón Latacunga la presencia de minería vinculada a procesos productivos para empresas cementeras y también la presencia de empresas metalúrgicas.

En este sentido tanto la ubicación de las empresas vinculadas a los cultivos no tradicionales, a la minería y a la metalurgia obedece a la cantidad y disponibilidad de recursos hídricos a los que pueden acceder dentro del Cantón Latacunga y la Provincia de Cotopaxi.

Es así que uno de los elementos que debemos considerar al momento de analizar los recursos hídricos es que de acuerdo al marco normativo aprobado en el año 2014 las acequias o manantiales nacientes conocidos como ojos de agua son gestionados por la Secretaría Nacional del Agua.

En lo que respecta al Cantón Latacunga el 87% de recursos hídricos provienen de la cuenca del río Pastaza, a excepción de las parroquias de Pastocalle y Toacaso que se alimentan del afluente del río Esmeraldas.

Además algunos ríos, ubicados en el Cantón Latacunga, como el Cutuchi, Saquimala y Río Blanco alimentan sus caudales de los deshielos del Volcán Cotopaxi. Las aguas de estos ríos son utilizadas para uso doméstico y benefician a más de 15 mil agricultores ubicados en el Cantón.

El río más representativo del Cantón debido a su extensión y porque alimenta el canal Latacunga-Salcedo-Ambato y cruza la zona urbana de la ciudad de Latacunga es el río Cutuchi. El río Cutuchi ofrece un caudal hídrico de 5,2m<sup>3</sup>/s, además los acuíferos de la cuenca del río contribuyen también al acceso a aguas subterráneas por medio de la perforación de pozos.

Debido a las características geográficas del Cantón Latacunga las parroquias que cuentan con un abastecimiento hídrico satisfactorio gracias al trabajo coordinado de representantes de las juntas de agua son Joseguango Bajo, Guaytacama, Toacaso, Mulaló y Tanicuchi.

Las demás parroquias del cantón cuentan con un desabastecimiento hídrico que les impide satisfacer las necesidades para riego y consumo humano, estas

poblaciones que no tienen un abastecimiento hídrico constante dependen para sus actividades vitales de los ciclos y precipitaciones pluviales, lo que les genera una situación de vulnerabilidad hídrica, ya que los terrenos con los que cuentan los habitantes no pueden ser utilizados para actividades agrícolas.

**Figura 29**

*Cuencas hídricas Cantón Latacunga*



Nota: Tomado de PDYOT 2014 GAD Latacunga. P.74

En términos organizativos, vinculados a los recursos hídricos, dentro del Cantón Latacunga existen más de cien juntas de agua potable que se encargan de distribuir el recurso a más del 60% de la población del Cantón Latacunga. Sin embargo los sistemas de riego y canales a través de los cuales se distribuyen los recursos tienen ya más de 30 años en funcionamiento lo que genera permanentemente dificultades técnicas como falta de mantenimiento y no todos cuentan con mecanismos para darle tratamiento al agua, por lo que

el sistema más común para tratar el agua en el Cantón es a través de la clorificación.

En torno al riego se identifican más de 200 juntas de riego en donde confluyen más de 3000 mil socios, dichos usuarios utilizan recursos hídricos de los sistemas de riego como El Calvario, 11 de noviembre, San Pedro de Tanicuchi, Alumies y Latacunga-Salcedo-Ambato.

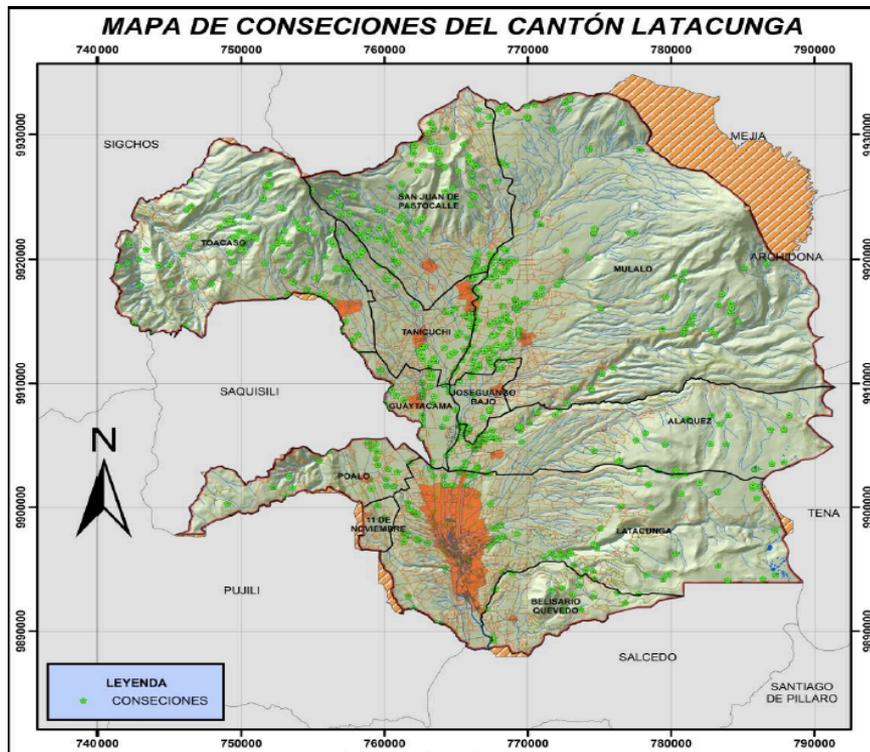
Es importante destacar que todos estos sistema de riego tienen una antigüedad que va de los 30 a 50 años y además son sistemas de riego abierto lo que dificulta la optimización de los recursos, estos sistemas de riego abastecen 600 hectáreas del Cantón Latacunga.

Uno de los elementos que forma parte del análisis de la presente tesis tiene que ver con las concesiones hídricas que han sido otorgadas dentro del Cantón Latacunga, de acuerdo a información de SENAGUA solamente en el Cantón existen alrededor de 1350 concesiones que concentran un uso del agua de más de 21 mil litros por segundo que son utilizados principalmente para uso doméstico, industrial, consumo humano y riego.

El análisis del uso de las concesiones hídricas ha sido uno de los elementos que mayor controversia ha generado al interior del Cantón sobre todo en el ámbito del riego como lo veremos en los siguientes capítulos, debido a que las mismas han sido otorgadas para cubrir 34 hectáreas del Cantón pero la evidencia demuestra que el agua para riego se concentra en 10 hectáreas. Esto sin duda refleja una concentración hídrica en pocos usuarios, lo que hace necesario trabajar en mecanismos de distribución hídrica en el Cantón.

**Figura 30**

Concesiones hídricas Cantón Latacunga



Nota: Tomado de PDYOT 2014 GAD Latacunga. P.74

Cabe destacar que las concesiones hídricas y usos del agua no son los mismos ya que estos varían de acuerdo a cada parroquia del Cantón Latacunga.

Por ejemplo de acuerdo a información de Senagua (2010) la parroquia 11 de Noviembre cuenta solamente con una concesión que corresponde al 0,08% del total de los recursos hídricos, por su parte dentro de la parroquia Aláquez se evidencia que se han otorgado 123 concesiones hídricas y la mayoría de ellas son utilizadas para riego, estas concesiones conforman el 9,53% de los recursos hídricos totales, es importante señalar que dentro de esta parroquia se ubican empresas florícolas y brocoleras.

En el caso de la parroquia Belisario Quevedo cuenta con 34 concesiones que utilizan un 2,63% del recurso asignado. La parroquia Guaytacama tiene 55 concesiones y un uso de 4,26%. Joseguango bajo 37 concesiones y un uso de 2,87% del total de uso de recursos hídrico. La ciudad de Latacunga 244 concesiones y 18,9% de uso total de recursos hídricos. Mulaló 248 concesiones y 19,21% de uso. Poaló 41 concesiones y un uso de 3,18%. Pastocalle 163 concesiones y 12,63% de uso de recursos hídricos. Tanicuchí 149 concesiones y un uso de 11,54%. Toacaso 196 concesiones y un uso total de 15,18%.

En este sentido se evidencia que el número de concesiones otorgadas no necesariamente está relacionado con un uso mayor de recursos hídricos, además se identifica que en las parroquias en donde se ubican las empresas brocoleras y florícolas como Pastocalle, Tanicuchi, Aláquez y Mulaló a nivel de acuerdo al porcentaje asignado tienen un consumo mayor y el 97% del recurso hídrico consignado a estas parroquias es utilizado para riego y en menor medida para consumo humano. La desigualdad hídrica a nivel cantonal es evidente cuando se muestra que Parroquias como 11 de noviembre solo cuentan con una concesión hídrica mientras Mulaló tiene 248 (Tabla 7).

**Tabla 7**

*Porcentaje de usos de agua en el Cantón Latacunga por actividad*

<b>PORCENTAJE DE CAUDALES CONSESIONADOS SEGÚN LOS TIPOS DE USO DE AGUA</b>				
<b>USO</b>	<b>NÚMERO DE CONSESIONES</b>	<b>%</b>	<b>CAUDAL ASIGNADO (L/S)</b>	<b>%</b>
Abrevaderos	231	17,89	21,87	0,11
Doméstico	408	31,6	622,2	3,04
Fuerza Mecánica	1	0,08	5,4	0,03
Industrias	30	2,32	193,93	0,95
Agua Mineral	8	0,62	12,02	0,06
Riego	608	47,1	19.587,56	95,67
Piscícolas	2	0,15	23,35	0,11
Agua Termales	3	0,23	7,57	0,04
<b>TOTAL</b>	<b>1.291</b>	<b>100</b>	<b>20.473,90</b>	<b>100</b>

Nota: Tomado de PDYOT 2014.

A nivel cantonal y extendiendo la mirada más allá de las parroquias identificamos que del total de recursos hídricos asignados el 95,67% corresponden al riego, 3,04% es utilizado para actividades domésticas y el porcentaje restante corresponde a otras actividades como abrevaderos, industrias entre otros.

#### **4.5 Dinámicas laborales en Brocoleras y Florícolas en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi**

Como mencionamos en el apartado anterior existen dos actores relevantes que también se encuentran involucrados en la gestión hídrica debido al alto caudal de agua que requieren para su proceso de producción. Nos referimos al establecimiento de empresas brocoleras y florícolas que se encuentran ubicadas en el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi.

Las actividades económicas de estos actores vinieron a consolidarse en las últimas décadas fruto de la migración de actividad económica de las antiguas haciendas cotopaxenses vinculadas a la producción láctea y que con la visión de sumarse al modelo agroexportador migraron hacia la producción de brócoli y flores (rosas) en su territorio.

#### **Figura 31**

*Recolectora de Rosas en Cotopaxi*



Tomado de: El Comercio, 2018.

De acuerdo a información del (INEC, 2013) son alrededor de 70 empresas florícolas las que se han ubicado en la Provincia de Cotopaxi, cuya área de operación se extiende a 600 hectáreas. De acuerdo a su modelo de producción se requieren entre 10 y 12 trabajadores por hectárea, razón por la que alrededor de seis mil familias campesinas de Cotopaxi se encuentran involucradas en esta actividad (Baldeon, 2014, Inec, 2013).

**Figura 32**

*Haciendas                      Florícolas                      Cantón                      Latacunga*



Nota: Tomado de GoogleMaps

Respecto a la producción de Brócoli en Ecuador, esta se extendió por los valles de la sierra central en los últimos 30 años. A nivel comercial la exportación de brócoli ecuatoriano se catalogó como exitosa debido a que Ecuador logró posicionarse como el quinto productor a nivel internacional, para el año 2016 la producción Brocolera ascendía ya a 74,190 toneladas anuales (Martínez, 2013).

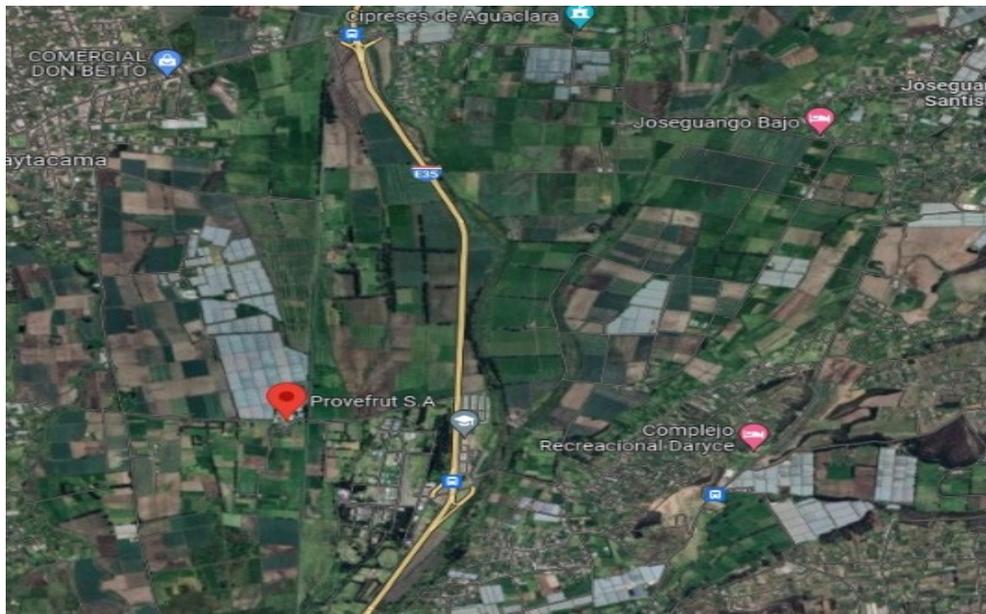
La expansión de esta producción en Cotopaxi se debe a que las antiguas haciendas dedicadas principalmente a la producción láctea y agrícola migraron su actividad económica a la producción de brócoli.

El establecimiento de plantaciones de brócoli significó, para las comunidades campesinas e indígenas de Cotopaxi, la manera de acceder a un trabajo remunerado, sin embargo, la ubicación de estas plantaciones en Cotopaxi requiere de un alto caudal hídrico por segundo para sostener su sistema productivo.

En la provincia de Cotopaxi y específicamente en el cantón Latacunga se ubica el 98% de la producción nacional de Brócoli, producción que está directamente vinculada con la gestión hídrica de la provincia. Actualmente en Cotopaxi se ubica el 94% de superficie sembrada de Brócoli a nivel nacional, una de las empresas más grandes dedicada a este ámbito y que señalamos anteriormente por el alto caudal hídrico que utiliza es Provefrut S.A.

### Figura 33

*Empresa Brocolera Provefrut S.A.*



Nota: tomado de GoogleMaps.

Cabe destacar que el establecimiento de brocoleras en la provincia de Cotopaxi ha permitido acceder a fuentes de trabajo a las que se han sumado las comunidades indígenas y campesinas de la provincia, debido a que este tipo de cultivos necesitan fuerza laboral durante todo el año (Martínez, 2021).

### Figura 34

*Trabajadores en Brocoleras del Cantón Latacunga, Cotopaxi.*



*Nota: El Comercio, 2018.*

De acuerdo a lo señalado por Fransoi (2020) el establecimiento y tolerancia de las brocoleras en la provincia de Cotopaxi persiste siempre y cuando estas no alteren la dinámica de vida campesina. En este sentido, las comunidades campesinas e indígenas exigen que se establezcan fronteras hídricas para que no se afecten de manera considerable los páramos de la provincia y sobretodo que se elimine el “*bombardeo a las nubes*”<sup>3</sup> que de acuerdo a las comunidades campesinas e indígenas impide que llueva de manera regular.

---

<sup>3</sup> Así se han referido las organizaciones locales y comunitarias vinculadas al agua respecto a las sequías que se han presentado en los últimos años dentro de la provincia de Cotopaxi. De acuerdo a lo señalado por los actores que forman parte de esta investigación a las plantas de brócoli les afecta cuando llueve muy fuerte o cae granizo, razón por la que de acuerdo a lo mencionado por las juntas de regantes los empresarios brocoleros fumigan las nubes utilizando avionetas o cuentan con cañones que cuando se forman nubes “de lluvia” estas son inmediatamente “bombardeadas” para que no llueva. Cabe destacar que se han realizado estudios por parte de comisiones técnicas además de supervisiones a las empresas brocoleras con la finalidad de auditar este hecho pero hasta ahora no se ha llegado a demostrar que efectivamente se esté realizando un bombardeo o fumigación a las nubes con la finalidad de evitar que llueva, (El Comercio,2016, El Telegrafo, 2018)

Un ejemplo de ello se vivió en la movilización denominada “Marcha por el agua y la vida” del año 2018 donde se pudo visibilizar entre las consignas de las comunidades campesinas de Cotopaxi aquellas que hacían referencia a la distribución hídrica y otras que directamente señalaban a las brocoleras como empresas que no toman en cuenta la dinámica ambiental (Fransoi, 2020), de esta manera existe una percepción de que las brocoleras afectan la dinámica ambiental lo cual no es tolerado por las comunidades campesinas debido a que alteran sus medios de subsistencia vinculados a la economía campesina.

**Figura 35**

*Protestas contra supuesto bombardeo a las nubes en Cotopaxi*

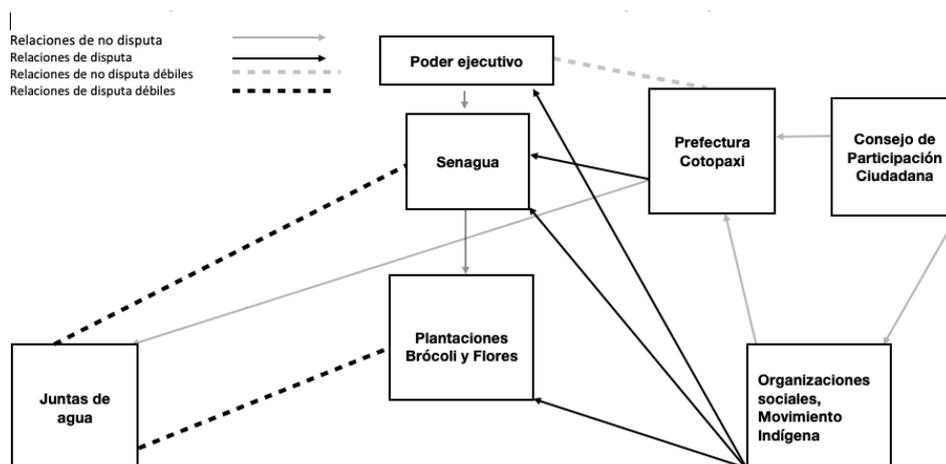


Nota: tomado de NotiChiv (2020).

Considerando esta relación particular establecida entre los actores involucrados en la gestión hídrica dentro de la Provincia de Cotopaxi y con la finalidad de evidenciar de manera dinámica las complejas relaciones que articulan los actores que intervienen en el escenario de aplicación de una política pública hemos tomado en cuenta la perspectiva de Análisis de Redes Sociales (ARS) que ha sido implementado en los estudios de redes de políticas públicas (policy networks) (Aguirre, 2010, Porras 2004, Zurbriggen 2004). Esta herramienta contribuye a identificar si existe un vínculo o no entre actores, además permite clasificar patrones de relaciones entre individuos o grupos involucrados. Además permite precisar las posiciones, relaciones de disputa (enfrentamientos) o no disputa (no enfrentamiento) pero que no necesariamente representan o constituyen una alianza. Con este antecedente se presenta en la figura 36 la información obtenida en las entrevistas a profundidad realizadas así como del análisis documental que formó parte de esta tesis.

**Figura 36**

*Vínculo entre actores de acuerdo al enfoque ARS*



Nota: Elaborado por Ricardo Ureña

#### **4.6 Fusión SENAGUA – MAE un nuevo escenario para la gestión hídrica en Ecuador**

Uno de los elementos que incidió directamente en la gestión hídrica nacional fue la decisión del presidente ecuatoriano Lenin Moreno, cuyo periodo gubernamental fue del 24 de mayo de 2017 al 24 de mayo de 2021, quien decidió a través del decreto ejecutivo 1007 bajo el argumento de generar una optimización institucional fusionar el Ministerio del Ambiente (MAE) y SENAGUA creando así el 4 de marzo del año 2020 el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

Esta decisión trajo consigo algunas inquietudes por parte de las organizaciones sociales, específicamente no quedaba claro cuáles serían las competencias de SENAGUA, en este sentido existía una contradicción con lo señalado en la Constitución y también con lo planteado en la LORHUAA 2014. Al momento de presentarse la fusión el Ministerio de Ambiente (MAE) se encargaría de regularizar todo lo relacionado a las empresas camaroneras, bananeras, así como incidir en la educación ambiental, quedando de esta manera en segundo término las competencias de SENAGUA quien anteriormente se encargaba de levantar el inventario de los recursos hídricos en el país.

En este sentido la creación del MAE trajo consigo más dudas que certezas, tanto así que para algunos sectores la fusión de una institución como SENAGUA fue una decisión inconstitucional (Castro, 2020). Además de señalar que si bien el ambiente y el agua están directamente vinculados, al fusionar dos instituciones en una, sin duda traería efectos en la gestión institucional pues no se abordarían las problemáticas hídricas y ambientales de la misma manera cómo se venía trabajando antes.

De esta manera más que preocuparse por realizar una gestión ambiental integral la decisión adoptada por Lenin Moreno fue señalada como una

estrategia para reducir personal y presupuesto de ambas instituciones. Por ejemplo en el año 2019 SENAGUA recibió 19 millones de dólares para ser utilizados en proyectos de riego, agua potable y saneamiento, pero una vez que se realizó la fusión en el año 2020 SENAGUA recibió solamente 10 millones de dólares, lo cual limitó su capacidad de gestión técnica en las distintas provincias del país. Además al momento que se dio la fusión quedaron represados más de 11 mil trámites entre ellos adjudicaciones y personerías jurídicas para juntas de riego.

En este sentido y considerando las dificultades generadas organizaciones sociales como el Foro de los Recursos Hídricos presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la fusión de MAE con SENAGUA con la finalidad de que la Corte Constitucional de Ecuador revise los argumento planteados por el Foro de los Recursos Hídricos y con ello se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo planteado por Lenín Moreno entre los argumentos planteados se señala que no se presentó un estudio técnico ni se realizó una consulta previa a los actores involucrados en la gestión hídrica como pueblos y nacionalidades indígenas, comunidades campesinas y sobretodo juntas de riego y agua potable (Camaren, 2020).

#### **4.7 Conclusión**

Dentro de este capítulo pudimos identificar que la provincia de Cotopaxi cuenta con recursos hídricos provenientes de importantes ríos a nivel nacional como son los ríos Pastaza, Guayas, Napo y Esmeraldas, sin embargo, esta provincia se encuentra identificada por Senagua como una provincia con un déficit hídrico. En torno a su composición social la provincia de Cotopaxi es una de las provincias que cuenta con mayor población indígena a nivel nacional.

Pudimos ubicar que una vez que la LORHUAA entró en vigencia y dio sus primeros pasos para la implementación se ubicaron en la ciudad de Latacunga las oficinas de SENAGUA para poder realizar los trámites correspondientes

a autorizaciones y permisos del uso del agua. Por otra parte otro de los actores relevantes para la presente tesis y para el escenario de estudio son las juntas de agua potable y juntas de agua de riego quienes a partir de acuerdo a la normativa deben ser reconocidos jurídicamente a través de la obtención de una personería jurídica que les permita realizar sus gestiones en beneficio de sus usuarios, esto traerá consigo cómo veremos en el siguiente capítulo algunas controversias en el sentido de que existen procesos de gestión hídrica de carácter comunitario que de acuerdo a la constitución ecuatoriana y la LORHUAA deben ser reconocidos, pero por otra parte se señala que para que los usuarios del agua vinculados a una junta de agua potable o riego puedan ser reconocidos por SENAGUA deben obtener una personería jurídica. Otro de los aspectos relevantes que pudimos ubicar en el presente capítulo es que dentro de la provincia de Cotopaxi la mayor cantidad de caudal hídrico es utilizado para hidroelectricidad, riego, uso industrial y en último término para consumo humano.

Es así que podemos ubicar a los otros actores involucrados en la gestión hídrica de la Provincia de Cotopaxi y que mantendrán una relación de tensión con las juntas de agua potable y riego, nos referimos a los actores privados cuya producción está vinculada a la exportación de flores y brócoli. Estas empresas se establecieron de manera progresiva en los últimos treinta años en la Provincia de Cotopaxi dentro de los terrenos que anteriormente eran utilizados para la producción láctea, actualmente las empresas florícolas cuentan con extensiones de terreno que superan las 600 hectáreas, por su parte la producción de brócoli en Cotopaxi y el Cantón Latacunga ha hecho que Ecuador pueda ser ubicado como el quinto productor a nivel internacional. Finalmente el capítulo concluye con el análisis de las consecuencias que trajo consigo a nivel institucional la fusión de SENAGUA con el ministerio del Ambiente en el año 2020, dando origen al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

En este sentido se evidencia que en el Cantón Latacunga los actores involucrados en la gestión hídrica son diversos y cada uno de ellos cuenta con

autorizaciones hídricas que de acuerdo a los datos de SENAGUA y la Prefectura de Cotopaxi se reflejan desigualdades evidentes en su distribución. Con este escenario y una vez descritos los actores sociales, privados e institucionales detallaremos en el siguiente capítulo las controversias que trajo consigo la ley tomando como fuente las entrevistas a profundidad realizadas a los actores del agua, principalmente juntas de riego y juntas de agua potable.

## **Capítulo V Implementación y controversias en torno a la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi**

### **5.1 Introducción**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar, como señalamos en nuestros objetivos de investigación, las desigualdades hídricas y las controversias en torno a la implementación de la ley en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi. Para ello se toman en cuenta algunos elementos que son clave para este análisis. En la primera parte se abordan las problemáticas en torno a la consecución de personerías jurídicas por parte de las juntas de agua de riego y agua potable, este proceso es clave debido a que las juntas de agua pueden realizar sus gestiones siempre y cuando sean un actor legalmente reconocido a través de una personería jurídica, en este sentido existen juntas de agua que se han sumado a este mecanismo legal y otras a las que se les ha dificultado acceder a este proceso, lo cual genera una diferencia sustancial entre juntas reconocidas y no reconocidas legalmente.

Más adelante y considerando que uno de los objetivos de la LORHUAA es garantizar el derecho humano al agua y alcanzar una distribución hídrica equitativa se analiza de qué manera comparten un escenario hídrico las juntas de agua de riego, las florícolas y las brocoleras instaladas en el Cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi, si bien en el capítulo anterior se brindó un contexto histórico y sobretodo datos geográficos y espaciales sobre estos sistemas productivos a gran escala, dentro de este capítulo interesa evidenciar esta relación desde la visión de los actores señalando que estas interacciones que se dan se encuentran mediadas por la LORHUAA.

En la parte final del capítulo se analizan desde la perspectiva de la sociología jurídica y la sociología de la acción pública las visiones en torno a la LORHUAA desde los actores, se destaca el sentido que tiene la ley para las juntas de agua potable y de riego además de señalar de qué elementos se apropian los actores comunitarios del agua como son las juntas de agua

potable y de riego destacando que resulta significativo aquellos elementos de acompañamiento práctico que presenta la ley. El capítulo cierra con un debate en torno a la superposición de funciones al momento que se solicita la realización de un trámite o gestión necesaria por las comunidades y que llevó a que la LORHUAA sea percibida como una normativa que promueve la burocracia en lugar de promover el derecho humano al agua.

## **5.2 Desigualdades jurídicas y concentración de poder**

*“Somos jurídicos porque si no fuéramos jurídicos ninguna institución da la mano ahora” (Segundo Caisa)*

El artículo 18 de la LORHUAA 2014 que se refiere a las competencias y atribuciones de la AUA, específicamente en su literal i se encuentra la potestad de “Otorgar personería jurídica a las juntas administradoras de agua potable y a las Juntas de Riego y drenaje” (art.18 LORHUAA). En el Ecuador contar con personería jurídica representa ser reconocido como un actor legalmente reconocido para realizar diversas gestiones y también tener la capacidad de ejercer sus derechos en el marco de la legislación ecuatoriana, específicamente en lo citado en el Código Civil ecuatoriano.

De esta manera que una junta obtenga su personería jurídica significa que pasan a ser actores legalmente reconocidos en torno a la gestión, acceso y usos de los recursos hídricos en sus territorios o espacios. Cuando una junta de agua potable o de riego obtiene su personería jurídica, de acuerdo al nuevo marco normativo, se adquiere la posibilidad de representar a todos los integrantes y usuarios que forman parte de la misma, en este sentido, se pueden gestionar recursos financieros y técnicos en las instancias pertinentes.

Sin embargo, este proceso ha sido uno de los que ha generado controversias entre las juntas de agua de la provincia de Cotopaxi, ya que entra en contradicción con lo establecido en la Constitución de la República y también

en la misma LORHUAA. Por un lado se manifiesta que los actores comunitarios que gestionan el recurso hídrico deben ajustarse a lo planteado en la LORHUAA y por otra parte en la misma ley se menciona que se reconocerán los actores colectivos:

Se reconocen las formas colectivas y tradicionales de manejo del agua, propias de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y se respetarán sus derechos colectivos en los términos previstos en la Constitución y la ley. Se reconoce la autonomía financiera, administrativa y de gestión interna de los sistemas comunitarios de agua de consumo y riego. (ART.48 LORHUAA).

Es por ello que desde la perspectiva de los representantes de las juntas de agua que forman parte de esta investigación, se identifica que mientras que las juntas de agua no realicen este proceso no les es posible gestionar los apoyos técnicos desde el GAD Provincial y en SENAGUA.

Sin embargo, uno de los elementos que señala la sociología de la acción pública que es clave para el avance de las políticas y estrategias de implementación son los mecanismos de socialización. En torno a los procesos de socialización de la normativa en territorio podemos identificar como los actores sociales y las organizaciones interactúan permanentemente con las normativas hídricas.

En el caso de Cotopaxi ha existido una adaptación de los grupos sociales vinculados a la gestión hídrica a las transformaciones legales. Sin embargo, esta socialización sobre las particularidades de la LORHUAA 2014 ha sido asumida por los actores y no por SENAGUA. En este sentido identificamos como la gestión hídrica es un espacio en donde los actores negocian permanentemente a los escenarios y entornos cambiantes de la política pública Armitage y Plummer (2012)

En materia de gestión interna para hacer las legalizaciones de nuestros nombramientos nos hemos acercado a Senagua, es ahí en donde nos dicen que la ley se ha reformado por tal cosa hoy por hoy ustedes deben manejar este tipo de esquema o regularizarse. Bajo esa situación hemos tenido que difundir a nuestros compañeros del comité o de las juntas las particularidades para tomar algunas alternativas. En el caso del agua de consumo no hemos podido actualizar la sentencia porque encontramos algunas limitaciones y estamos en ese proceso de solventar esa situación (Representante junta de agua oriental Cantón Latacunga).

En este sentido los actores del agua entablan relaciones de diálogo y negociación con los entes regulatorios del agua, lo que evidencia en el marco de la sociología de la acción pública como se pueden movilizar recursos sociales e institucionales para incidir en la gestión hídrica. Como señala Pahl-Wolst (2009) los procesos de adaptación traen consigo innovaciones en el fortalecimiento de las capacidades de aprendizaje, que lleva a los actores a través de sus saber moverse en distintos niveles, es decir la adaptación o uso de las normativas va acompañada de saberes técnicos y legales.

Por otra parte los mecanismos de traslado de información a los miembros o integrantes de las juntas evidencia los mecanismos de participación que dentro de la sociología de la acción pública se constituyen en procesos de construcción de consensos pero también de generación de alternativas, además de que apuntan a una gestión hídrica inclusiva y participativa Boelens, Hoogesteger y Swyngedouw (2019). Además, se identifica que la implementación de las políticas en territorio no siempre es lineal pues en el camino se presentan dificultades y la disposición de los actores para resolver las mismas demuestra que los usuarios son capaces de generar agencia moviéndose de manera estratégica y adaptativa en el terreno de la normativa hídrica. La disposición a resolver estas limitaciones muestra cómo los usuarios del agua actúan de manera adaptativa y estratégica dentro del marco de la política hídrica Mehta & Movik (2012) y Swyngedouw (2009).

De acuerdo a la información obtenida dentro del trabajo de campo a través de la entrevista realizada al representante de SENAGUA en Cotopaxi informaba que dentro de la provincia de Cotopaxi se han otorgado ya 450 personerías jurídicas de un total de 700 organizaciones, todo ello permite que las organizaciones tengan un reconocimiento legal por parte del organismo:

Entonces, prácticamente hemos llegado ya a un 50%, espero que en estos dos próximos años podamos entregar ya el 100% de las personerías jurídicas, de tal manera que, cada una de las organizaciones tengan un reconocimiento legal en la Secretaría del Agua en el momento que las personas naturales o jurídicas logran la autorización del uso del agua entonces tienen un derecho que no se les puede quitar (Funcionario de Senagua).

Hacemos énfasis en lo mencionado por el subsecretario del agua en Cotopaxi en el sentido de cómo a través de la obtención de una personería jurídica, las organizaciones adquieren un derecho (concesión) para el uso y gestión de los recursos hídricos que “no se les puede quitar”. Resulta relevante para la presente tesis Este elemento es clave para la presente investigación en el sentido de que existen concesiones hídricas otorgadas a actores empresariales que no se pueden retirar, modificar, analizar o redistribuir a pesar de que dentro de las transitorias de la asamblea constituyente se manifestó realizar una revisión de las concesiones hídricas otorgadas previamente.

Sin embargo, a pesar de las contradicciones manifestadas la obtención o gestión por parte de las juntas de agua de una personería jurídica ha sido uno de los elementos que mayor interés ha despertado dentro de las juntas, debido a que se adquiere un reconocimiento legal que puede derivar en la obtención de una concesión hídrica permanente, de esta manera las juntas de agua acceden a mecanismos jurídicos con la finalidad de acceder y precautelar el uso del agua, lo que podría asimilarse a una acción securitaria del agua

(Nicolas-Artero, 2020) lo cual evidencia como los actores del agua son capaces de realizar una gestión estratégica del derecho. Lo cual revela que los actores se apropian de ciertos elementos de la ley pero rechazan otros.

Es necesario destacar en este ámbito que respecto a la obtención de personerías jurídicas el escenario no es el mismo para todas las juntas que forman parte de esta investigación. Para algunas juntas la personería jurídica viene a ser una ventaja debido a que pasan a ser reconocidos legalmente como organización en una instancia nacional como es SENAGUA lo que les permite gestionar autorizaciones de agua no solamente a nivel local sino también a nivel nacional:

entonces Dios mediante en el 2018, adquirimos la personería jurídica, ahora nosotros tenemos vida jurídica. Entonces sí nos hemos unido a este cambio, porque verdaderamente nos conviene, porque si nosotros esperamos que la central nos dé haciendo, nunca nos va a dar haciendo. (Representante Junta de Riego el Arbolito).

Por otra parte, para algunos representantes de juntas de agua la obtención de personería jurídica en SENAGUA se percibe como un proceso difícil debido a la cantidad de requisitos que se requieren. De acuerdo a lo establecido en la normativa los requisitos para la obtención de personería jurídica o “vida jurídica” para una junta de agua potable son cuatro y para una junta de riego son solamente dos, sin embargo, en este caso se hace énfasis en el Acta de la Asamblea General Constitutiva de la junta, misma que deberá cumplir con ciertas características como se detallan en la tabla 8:

**Tabla 8**

*Requisitos para obtener personerías jurídicas*

Requisitos otorgamiento de personería jurídica para Juntas Agua Potable	Requisitos otorgamiento de personería jurídica para las juntas de riego
---	---

- 
- 
- |   |  |
|---|--|
| 1. Solicitud de otorgamiento de personería jurídica a las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento.   | 1.- Solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica firmada por el representante de la organización   |
| 2. Acta de la Asamblea General Constitutiva, de la organización en formación.                                     | 2.- Acta de la Asamblea General Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores certificada por el secretario provisional de la organización y que contendrá: |
| 3. Estatuto aprobado por la Asamblea (al menos en dos reuniones).   | a) Nombre de la organización;  |
| 4. Certificado municipal del o los GAD/s que será requerido exclusivamente en el caso de nuevas JAAPyS o JAAPySR. | b) Nombres y apellidos completos, nacionalidad y número del documento de identidad de cada uno de los miembros fundadores;   |
|   | c) Voluntad de los miembros fundadores de constituir la misma;   |
|   | d) Fines y objetivos generales que se propone la organización;   |
|   | e) Nómina de la directiva provisional;   |
|   | f) Nombres, apellidos y número del documento de identidad de la persona que se hará responsable de realizar el trámite de legalización de la organización, teléfono, correo electrónico y              |
-

---

domicilio donde recibirá notificaciones;

g) Estatutos aprobados por la asamblea; y,

h) Indicación del lugar en que la organización social, en proceso de aprobación de la personalidad jurídica, tendrá su domicilio, con referencia de la calle, parroquia, cantón, provincia, número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos.

---

Fuente: Elaboración propia con información de <https://www.gob.ec/>

En este sentido para las juntas que se han acercado a solicitar ser reconocidas a través de las personerías jurídicas y no cuentan con asesores especializados en el nivel técnico, SENAGUA es percibido como un ente que no atiende de manera eficiente sus necesidades. Esto es así, en el sentido de que no solamente se trata de cumplir con los requisitos de manera formal sino que los mismos deben tener, sobre todo en el caso de las solicitudes de las juntas de agua de riego, un acompañamiento de especialistas en derecho para que el trámite pueda cumplirse de manera satisfactoria caso contrario este proceso puede extenderse por meses o incluso por años. Como destaca uno de los miembros de la junta

en relación a la ejecución de proyectos mucho se demoran, mucho trámite, mucho papeleo, en nuestro caso cuando nosotros recién ingresamos, tuvimos que esperar casi año y medio para que nos entreguen la vida jurídica, los documentos, para poder administrar

legamente la Junta, y el estatuto (Representante Junta de Agua Alpamalag).

Cabe destacar que tanto las juntas de agua potable como las juntas de riego realizan procesos de autogestión y se sostienen con recursos obtenidos a través de cuotas, no todas las organizaciones cuentan con los fondos suficientes para contratar técnicos especializados en caudales hídricos y también abogados para que les permitan realizar sus trámites

la junta no tiene muchos recursos económicos, por eso nosotros no hemos contratado permanentemente a los señores profesionales para que pueda asesorar, porque usted sabe un profesional tiene costo, tiene límite de cobrada, entonces con eso poquito la junta estamos en crisis (Representante Junta de Agua de Parroquia eclesiástico de Cuicuno)

En este sentido y debido a que las juntas de agua potable y riego en Cotopaxi deben realizar procesos de autogestión que se financian a través de cuotas de sus usuarios influye directamente el número de usuarios que forman parte de la junta, debido a que a un mayor número de usuarios que integran las juntas deriva en una capacidad más amplia que les permite financiar sus proyectos de riego en los territorios donde se encuentran

existen juntas que tienen más años acumulados, tienen más socios, tienen más poder en torno a lo que es la capacidad de la gente y económica, no es lo mismo una junta conformada por tres o cinco barrios unidos a una junta de agua de toda una parroquia. (Representante junta de agua barrio Santan Chico).

Son por este y otros motivos que se les dificulta a los usuarios del agua realizar sus gestiones, a pesar de que algunas juntas de agua cuentan ya con personería jurídica “para que avancen con la obra, piden a nosotros que venga un ingeniero aparte que evalúe lo que es de este proyecto, para poder continuar” (Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas)

De esta manera a las juntas de agua que enfrentan complicaciones para ser reconocidas legalmente se les dificulta cumplir con sus funciones y garantizar la distribución del agua a sus usuarios ya que al no tener su reconocimiento legal no se pueden gestionar apoyos técnicos ni financieros en las instancias que corresponden. Incluso teniendo reconocimiento legal o vida jurídica como ellos se refieren los trámites no son ágiles:

en SENAGUA, mire hay un trámite para que me den la autorización para hacer un tanque, que yo creo que trabajando se demoraría unos tres meses en darnos la autorización, en mi caso se demoraron un año y medio, imagínese, y uno como ciudadano tiene que ir a exigir para que muevan, y así uno es mal visto. (Representante junta de agua el arbolito).

Todo ello es percibido por los representantes de las juntas como un abandono de parte del gobierno provincial (GADP) y del gobierno nacional, esto da cuenta de un problema más amplio pues para los usuarios existen preferencias en cuanto a la realización de los trámites que realizan en función de la actividad económica a la que se pertenece. Todo ello les ha llevado a mencionar a los usuarios del agua que existe negligencia hacia sus organizaciones, pues los trámites para el uso de agua de empresas florícolas y brocoleras no se demoran tanto como los suyos, desde su percepción se priorizan algunos intereses que no necesariamente van acorde a las necesidades de las comunidades, de esta manera es posible advertir que dentro de los modelos de gestión hídrica en los andes ecuatorianos persiste un enfoque que prioriza lo económico y lo político sobre los derechos de los actores locales que gestionan los recursos hídricos (Boelens, 2008).

Uno de los ejemplos que podemos tomar en cuenta es lo que sucede con los caudales, específicamente cuando existen juntas de agua que han cumplido con todos los requisitos técnicos y jurídicos para alcanzar una autorización y al final SENAGUA dictamina el caudal asignado. El problema surge cuando

a pesar que desde las juntas de agua con los estudios técnicos se presenta la necesidad de caudal para abastecer en lo referente a agua para consumo humano y también para las actividades agrícolas no siempre SENAGUA autoriza el caudal requerido lo cual es percibido por los usuarios como una injusticia hídrica: “los 10 metros cúbicos que decía SENAGUAS (sic) no nos abastece (...) he presentado datos técnicos en SENAGUA para que se nos facilite de tener los metro cúbicos que si necesita sin menospreciar a nadie” (Víctor Hugo Espinosa).

El testimonio recabado de la entrevista evidencia que existe la percepción de que SENAGUA no actúa acorde a las necesidades que presentan en territorio las juntas de agua, lo cual genera incertidumbre en torno a cómo se toman las decisiones para otorgar una concesión hídrica, considerando principalmente que en un escenario como las comunidades del Cantón Latacunga el acceso o limitación de agua en sus territorios incide directamente en la calidad de vida y bienestar de sus habitantes, debido a que estas limitantes impiden incluso que se puedan satisfacer las necesidades básicas.

De esta manera cobra relevancia también lo planteado en el concepto de controversias sociotécnicas debido a que si bien se presentan estudios amparados por técnicos calificados considerando por ejemplo el número de habitantes por metro cuadrado al final la decisión de asignar o no cierto caudal responde a intereses políticos, de ahí la necesidad entonces de establecer mecanismos de participación que vayan más allá de lo técnico y que permitan en un espacio de diálogo plural contribuir a generar una distribución hídrica equitativa, para ello será necesario entonces reconocer aquellas voces que históricamente en Cotopaxi han sido marginadas de los espacios de decisión en torno la distribución del recurso hídrico, donde se consideren no solamente los elementos técnicos y jurídicos sino también aquellos planteamientos que provienen de los sectores organizados en torno al agua.

Frente a esta desigualdad las personerías jurídicas, para las juntas de riego y agua potable en Cotopaxi considerando lo establecido en la actual ley,

vinieron a despertar la esperanza en cuanto a la posibilidad de poder gestionar asistencia técnica para la obtención de un caudal hídrico mayor que les permita utilizarlo para sus actividades productivas. Sin embargo, a pesar de que las juntas de agua llegan a tener reconocimiento legal nacional se presentan limitaciones en el momento en que se desea realizar gestiones en torno a la adjudicación de un caudal hídrico mayor, si bien la ley no es retroactiva tampoco establece mecanismos para analizar las concesiones que anteriormente habían sido otorgadas a ciertos actores:

de ahí, más que para tratar de que nos den un poco más de agua o nos cedan más agua, no porque, es imposible, es imposible ante esto porque, ya está la adjudicación, la adjudicación no se les puede quitar (...) es imposible ponerse a pelear (Representante junta de agua el arbolito).

Para representantes de las juntas de agua como Víctor Hugo Espinosa esta es una de las principales dificultades, al no tener un mecanismo que permita obtener nuevas concesiones hídricas que permitan garantizar el derecho humano al agua considerando lo planteado en la LORHUAA donde se debe garantizar en primer término el agua para consumo humano y posteriormente la distribución para agua de riego. Sin embargo, en la provincia de Cotopaxi y en lo que se refiere al Cantón Latacunga en particular, se privilegia el agua de riego para algunas empresas sabiendo que incluso hay sectores del Cantón que ni siquiera cuentan con agua para consumo humano.

De esta manera resulta relevante desde la perspectiva de la justicia hídrica tomar en cuenta estos procesos en el sentido de considerar aquellos manejos del agua que van más allá de lo establecido en la ley y en la constitución. Si bien dentro de la provincia de Cotopaxi la demanda de agua es cada vez más creciente para diversos usos como la agroexportación y el consumo humano quedan como una cuestión inconclusa la distribución justa y equitativa de los recursos hídricos, pues a pesar de estar señalado en la LORHUAA persiste una distribución desigual.

En este sentido la perspectiva de la justicia hídrica permite poner en cuestión las relaciones de poder y dominación existentes que derivan en una distribución desigual del agua. Aunado a ello, es necesario además promover y llevar a la práctica espacios de participación efectivos para los actores que se mencionan en la ley como son los Consejos de Cuencas, se requiere entonces que estos espacios de decisión sean inclusivos y se tomen en cuenta las experiencias, saberes y prácticas locales para evaluar de qué manera se distribuye el agua dentro de los territorios (Boelens, 2015, Boelens et al., 2011).

### **5.3 La disputa por los caudales: desigualdad hídrica entre juntas de riego, florícolas y brocoleras**

**“no tenemos agua, nos morimos de sed,  
mientras que las haciendas o los que más tienen dinero,  
gozan el líquido vital y mientras los que no, nos morimos de  
sed”**

Junta de agua el arbolito

**“sí hemos tenido choques  
nosotros como junta de regantes en  
contra las brocoleras porque son los  
que más agua tienen y los que menos  
trabajan, ellos piensan que todo es el  
poder económico”**

Junta de agua La Merced

En los debates que se desarrollaron entre el año 2009 y el año 2014, previó a la aprobación de la LRH, una de las necesidades expuestas desde las juntas

de agua de Cotopaxi era la de consolidar una distribución hídrica equitativa con todos los usuarios involucrados dentro de la provincia.

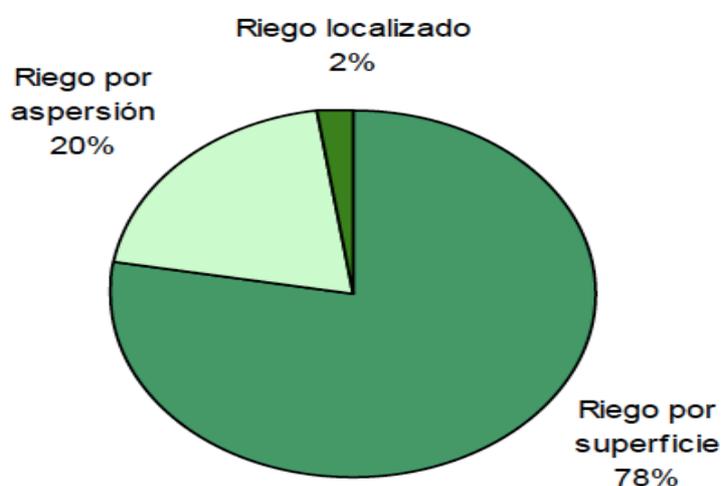
Todo ello considerando que a través del diálogo y la obtención de personerías jurídicas se abría la posibilidad de gestionar concesiones y dotar de agua a sectores que no contaban anteriormente con el recurso hídrico en su territorio o con los caudales adecuados. Sin embargo, en los últimos años las concesiones no han resuelto la escasez de agua en ciertos sectores de la Provincia, algunas han sido otorgadas formalmente con la documentación respectiva pero esto no ha implicado una redistribución hídrica. Es decir la concentración de recurso hídrico en algunos actores vinculados al sector empresarial de cultivo de brócoli y flores de exportación que impide que el agua llegue a los pequeños productores no se ha modificado:

las haciendas utilizan el agua para varias hectáreas y cuando toca trabajar ahí está el inconveniente muy pocas son las que apoyan en algo (...) ellos con tantas hectáreas no participan igual y son los que más se benefician no hay igualdad. (Representante toma 2. Canal Latacunga-Salcedo-Ambato).

Es así que el elemento sustancial de la LORHUAA que era garantizar el derecho humano al agua y la distribución equitativa de la misma continúa siendo un elemento pendiente.

**Figura 37**

*Porcentaje por tipo de riego*



Nota: Tomado de FAO (2015).

El malestar se manifiesta debido a que existen usuarios, juntas o productoras que tienen un caudal hídrico otorgado de 45 litros por segundo y mantienen sistemas de riego por inundación situación que genera un uso no eficiente del agua, pues con un proceso de tecnificación el agua pudiese distribuirse de mejor manera, esto demuestra que la distribución hídrica depende de las capacidades que tengan los actores para tecnificarse, sin tecnificación no es posible llegar a una distribución equitativa de los recursos hídricos.

### Figura 38

*Ejemplo de concentración hídrica en el Cantón Latacunga*



Nota: Haciendas brocoleras (círculo) frente poblaciones que tienen dificultades para desarrollar agricultura a pequeña escala y consumo humano (rectángulo). Tomado de GoogleMaps. La colocación del círculo y el rectángulo es propia.

La inequidad de la distribución hídrica se pone en evidencia cuando algunos usuarios tienen un caudal de 45 litros por segundo mientras existen otras juntas que acceden a un caudal de medio litro por segundo y estos deben ser distribuidos entre 40 o 50 socios:

Isinche de Cofines tiene 0,65 litros por segundo, que es medio litro, qué hacen con medio litro para 40, 50 socios. Quishuar tiene 0,45, qué hacen con esa agua, incluso por esa cantidad de agua ellos no pueden pedir ninguna ayuda, porque no les da el caudal de agua para que el Estado invierta en eso. Y eso yo pienso que no hay equidad

en la redistribución del agua. (Representante junta de agua potable de San Buenaventura)

Es por ello que los usuarios exigen que se pueda realizar un estudio detallado y actualizado de los recursos hídricos de la Provincia de Cotopaxi, considerando además los procesos de tecnificación y cantidad de usuarios que forman parte de una junta o dependen de una concesión hídrica, pues a pesar de que las juntas de agua se han sumado al proceso de obtención de personerías jurídicas para tener reconocimiento legal no se perciben en el escenario local cambios sustantivos y se mantienen privilegios para algunos actores que existían incluso antes del establecimiento de la ley y ahora con la implementación de la nueva ley no se perciben cambios sustantivos “Porque le digo, no tenemos agua, nos morimos de sed, mientras que las haciendas o los que más tienen dinero, gozan el líquido vital y mientras los que no, nos morimos de sed” (Representante Junta de agua Arbolito). Es este fenómeno el que ha generado que se presenten episodios de movilización:

este tema de la movilización fundamentalmente, o sea la desesperación de la gente por no tener agua, hace que tome medidas, entonces en ese momento fue capturado políticamente por el movimiento indígena de Cotopaxi, entonces quien lidero mayoritariamente estas movilizaciones fue el MICC. (Ex director de ambiente GAD Cotopaxi).

En este sentido desde la sociología de la acción pública resulta interesante identificar la manera en que el MICC asumió un rol protagónico en torno a convocar y liderar los procesos de debate previo a la aprobación de la LORHUAA. A través de estos espacios fue posible captar las exigencias sociales y analizar las implicaciones que tendría la normativa hídrica en la Provincia de Cotopaxi.

De esta manera y desde la sociología de la acción pública se consideran las interacciones de los actores con las políticas públicas dentro de ellas forman

parte los procesos de acción colectiva y deliberaciones públicas que inciden en las decisiones gubernamentales. Sin embargo si llama la atención que las instituciones responsables como la prefectura de Cotopaxi y SENAGUA dentro de este periodo no gestionaron mecanismos y espacios de debate. Esta falta de espacios de debate de acuerdo a Fischer & Forester (1993) hace que las decisiones tomadas desde arriba hacia abajo genera que la implementación de las políticas inicien con falta de legitimidad debido a la desconfianza en los actores partícipes de la política pública.

Por su parte Hajer (2003) señala la importancia de que se establezcan mecanismos de acción pública que permanentemente promuevan la interacción entre actores gubernamentales y organizaciones sociales, este rol fue asumido por el MICC, lo que abrió el espacio en torno a la problemática del agua en la provincia, así lo señalan los representantes de la junta de agua en Guaytacama:

A ver el único que nos convocó para analizar estos problemas sobre la situación de los recursos hídricos en Cotopaxi fue el movimiento indígena y campesino de Cotopaxi, ahí nosotros estuvimos presentes, dimos algunos lineamientos en donde se brindaron algunas observaciones también. Sin embargo hasta el día de hoy ninguna entidad o institución pública o como la Gobernación, o el mismo Ministerio de Ambiente, no nos han mencionado absolutamente nada y por eso es que nosotros estamos a la espera de ver que es lo que está pasando, sin embargo algunas cuestiones nosotros ya hemos hecho observaciones para que nos ayuden en este tema del agua (Representante junta de agua Guaytacama).

Dentro de la necesidad de redistribución hídrica se identifica que los caudales otorgados son distintos considerando los sistemas de producción lo cual ha generado debates dentro de la provincia de Cotopaxi, donde existen “empresas que utilizan 20 litros de agua por segundo” (Entr. V Ex director de ambiente GAD Cotopaxi). Esto se debe a que las empresas cuentan con

concesiones para el uso del agua que en una gran mayoría fueron otorgadas antes de la promulgación de la ley:

existe la incidencia de modelos de producción masivos, el caso del brócoli por ejemplo, que si usted se va, se encuentra con 600 hectáreas de brócoli en este sector pero supremamente verdes y eso obedece a qué, por un lado concentración de agua y por el otro pozos profundos que fueron entregados por concesiones a estas empresas, con estas concesiones de agua pueden producir (Ex director de ambiente GAD Cotopaxi).

En este sentido se identifica el contraste y la inequidad en la distribución de los recursos hídricos entre empresas también conocidas también como haciendas productoras de brócoli y flores frente a los campesinos de cultivos menores:

Lo propio pasa con los sistemas de producción grandes, en el caso de las Brocoleras, en el caso de las Florícolas, son extensiones grandes o las Haciendas. En el caso de Cotopaxi existen haciendas de 300 hasta de 400 hectáreas, que usan 100, 200 litros de agua, a veces están las comunidades junto a estas haciendas y estas haciendas tienen una abundante producción, una mejor producción que los campesinos, porque ellos ya tienen el agua, mientras que los campesinos no tienen acceso al agua. Esta situación ya está dada y la Ley los ampara en este sentido (...) entonces, bajo estas condiciones, nosotros impotentes miramos que las grandes propiedades que tienen agua y las propiedades de los campesinos que no tienen agua. Pero esta situación se dio en los años anteriores y en este momento es un poco complicado pensar en que podamos hacer una redistribución del agua de manera equitativa” (Funcionario SENAGUA)

Los testimonios recabados reflejan que existe una dinámica de poder en torno al agua que ejercen las empresas brocoleras debido a su capacidad económica, vinculando esta capacidad económica con la facilidad de obtener mayores caudales hídricos en comparación con las juntas de agua. Otro de los elementos sobre los que es necesario reflexionar es que las juntas de agua ya sean de riego o agua potable establecen horarios para la distribución de los recursos hídricos, mientras que las haciendas brocoleras en este caso a pesar de depender del recurso hídrico proveniente del canal Latacunga-Salcedo-Ambato no acatan las normativas establecidas, pudiendo disponer entonces del caudal hídrico a cualquier momento:

en épocas de verano ahí es medio complicado, ahí trabajamos por horarios y ya no es el por ejemplo ahorita en estas épocas esta noche y día, pero ya vienen el verano ahí lo duro ahí como de ese río sacan parece que alrededor de 8 juntas y de ahí también sacan para las haciendas que las empresas que más tienen ellos, nosotros lo que menos tenemos por ejemplo nuestro directorio nuestra junta tiene unos 30 litros por segundo mientras que en una hacienda tiene 100 y pico de litros por segundo pues en una hacienda solamente para una persona y nosotros somos para 99 y pico. (Junta de agua La Merced)

Otro de los testimonios se refiere también a esta problemática de la siguiente manera:

la junta de aquí de Argentina ellos sí han tenido bastante complicaciones con el brócoli porque ellos llevan el agua de noche y día y ellos no respetan ni los horarios ni nada de eso (...) así como como llevan el agua ellos riegan en los cultivos pero a su vez están incumpliendo en el pago de las tarifas es decir nosotros no pagamos por el agua, si no nosotros pagamos por la administración o por el beneficio de un organismo sobre que sobre del agua eso es. (Representante junta de agua Tanicuchí)

En este sentido la relación entre las juntas de agua de riego y agua potable con las empresas brocoleras y florícolas puede identificarse como un conflicto ambiental considerando que

“los conflictos ambientales son disputas de carácter social y político en torno a la apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales. Son eventos que ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores” (Merlinsky, 2020, p.2).

Sin embargo, las características que este presenta tiene un carácter de latente, es decir no se ha llegado a una etapa contenciosa en donde se evidencie una confrontación, directa en un episodio o arena política, en donde participen y debatan los actores involucrados, sino que estas expresiones se manifiestan a nivel de las comunidades a las que pertenecen las juntas de agua, es importante entonces reconocer que el hecho de que un conflicto tenga o no un carácter público no le resta significación debido a que el hecho de que un conflicto se haga público tiene que ver con condiciones sociales, jurídicas, políticas e incluso económicas que facilitan o impiden que las voces de los sectores excluidos puedan ser escuchadas, una vez que existan las condiciones los conflictos pueden llegar a tener una manifestación pública, en este sentido podríamos considerar que el conflicto que se presenta con las juntas de agua y las brocoleras se encuentra en un estado de gestación.

Frente a este escenario los actores del agua identifican que dentro de la Ley no existe un mecanismo que haga efectiva la redistribución hídrica y que para esto se requiere llegar a consensos sociales:

dejarle a la hacienda de 100 hectáreas, dejarle con 10 litros por segundo por ejemplo va a ser muy complicado, a no ser que haya un pacto social a no ser que se haga un manejo eficiente del agua para liberar el agua (Funcionario Senagua)

Además, se evidencia que no puede haber redistribución sin tecnificación, actualmente en los sistemas de riego dentro de la provincia de Cotopaxi se siguen utilizando sistemas poco eficientes como es el riego por inundación que requieren de un gran caudal, solamente implementando sistemas por aspersión o goteo “se libera el agua, solamente ahí se podría entregar una parte a los campesinos” (Funcionario Senagua) .

De la misma manera existe un problema de fondo que tiene que ver con las concesiones hídricas otorgadas anteriormente y que permiten modelos de producción masivos. Desde la perspectiva de las juntas de agua existe inconformidad en cómo ha venido manejando SENAGUA el proceso de redistribución hídrica a pesar de existir este derecho dentro de la Ley:

SENAGUA es el ente regulador del agua, si dice que se garantizaría la vida del ser humano, yo pienso que las Haciendas no se llevarían la cantidad de agua que se llevan para una hacienda. Mire nosotros como siete Juntas que somos, llevamos más o menos estimado unos 90 litros, mientras que las haciendas se llevan más de 200 litros, para cuatro haciendas, entonces imagínese, no garantiza ese derecho que dice, porque si garantizara pienso que sería la distribución equitativa para todos. (Representante Junta de Agua “El arbolito”)

Las acciones y omisiones de SENAGUA, autoridad responsable de la gestión hídrica, en torno a la distribución del recurso hídrico demandado por las juntas de riego y agua potable del Cantón Latacunga ha despertado una percepción de desprotección a los actores comunitarios vinculados a la gestión hídrica. En este sentido se percibe a SENAGUA como un ente que no ha cumplido su rol de manera adecuada, quedando condicionado el uso, autorización y distribución del recurso hídrico a cambio de “favores políticos” que deja en evidencia la falta de una acción institucional objetiva para la consecución de la equidad hídrica:

es preocupante, porque con el debido respeto y consideración a SENAGUA le falta como autoridad en sentido de que nosotros como juntas regantes no nos han no nos han protegido, porque como yo decía anteriormente los señores de arriba de Yacubamba como dicen que el agua viene de las propiedades de ellos nosotros vivimos amenazados de ellos, que si es que no me dan tal cosa te suspendemos si es que no aportamos para las fiestas de ellos te suspendemos, que si es que hoy que están en la política, que si es que no aportan en la política más para lo que ellos quieren te suspendemos el agua (Representante junta de agua Potrerillos).

De esta manera y retomando las categorías conceptuales bajo las que se estructura la presente tesis podemos identificar elementos vinculados con ejercicios de poder y toma de decisiones entre diversos actores, estas interacciones pueden ser de carácter simbólico pero también considerando su posición se puede ejercer influencia que deriva en beneficios políticos y sociales (Bourdieu, 2007).

Además de acuerdo a lo señalado por Patrick Le Galès (2014) la acción pública se refiere a la puesta en juego de estrategias, actores y recursos en la aplicación de políticas, de esta manera la no actuación de SENAGUA en ciertas problemáticas ya identificadas se puede interpretar como una falta de voluntad en el camino de garantizar el derecho humano al agua, el hecho de que en un escenario se presenten presiones por actores externos en torno a la distribución hídrica manifiesta lo endeble que es la institucionalidad de SENAGUA para intervenir en situaciones concretas, lo cual demuestra que la gestión del agua en el Cantón Latacunga todavía está anclada a redes de poder local en donde se dificulta intervenir de manera institucional, de esta manera el caso permite reflexionar en torno a los mecanismos que se establecen no solamente para la distribución hídrica sino también la necesidad de establecer mecanismos de protección en donde se garantice la participación de los actores involucrados.

#### **5.4 Visiones y sentidos de las juntas de agua de Cotopaxi en torno a la LORHUAA**

Desde la perspectiva de la sociología jurídica y considerando que la existencia de una ley o normativa no implica que esta se implemente de manera directa o que cause efectos inmediatos en los actores de cierto territorio, dentro de este apartado interesa explorar retomando a Azuela (2006) los sentidos que tiene la ley desde la experiencia de los actores sociales, en este caso los representantes de las juntas de agua en Cotopaxi.

En este ámbito desde los representantes de las juntas de agua existía la expectativa de que la LORHUAA atraería consigo cambios sustanciales, que se verían reflejados principalmente en dos ámbitos, por un lado el apoyo técnico y logístico para el mantenimiento de los canales que administran y por el otro la redistribución hídrica dentro de la provincia de Cotopaxi, por lo que manifiestan que no han existido cambios sustanciales a la manera en cómo se venía gestionando el agua en la provincia anteriormente “la ley hasta ahora no hemos notado ninguna diferencia, parece que no nos ayuda” (Representante Junta de Agua sector de Cochaloma).

En este sentido no se percibe un cambio sustancial ya que dentro de la gestión del agua en los canales de riego o comunidades se continúa trabajando bajo principios organizativos de cada una de las juntas de agua:

Realmente venimos trabajando con nuestras comunidades y a base de nuestro esfuerzo porque con SENAGUA o el Consejo Provincial no tenemos apoyo. Estamos ejerciendo las mingas, pero realmente trabajamos como se venía haciendo con las disposiciones de la directiva (Representante toma 6 Canal de Riego Latacunga-Salcedo-Ambato).

A continuación, se identifican algunas de las principales problemáticas respecto a la gestión hídrica en torno al propósito establecido en la LORHUAA que han sido manifestadas por los actores vinculados al agua dentro de la Provincia de Cotopaxi.

### **5.5 Superposición de funciones**

Uno de los aspectos señalados dentro de las entrevistas en profundidad es que la LORHUAA presenta una serie de superposiciones entre dependencias y entes encargados de la gestión hídrica que se evidenciaron en el momento de su implementación motivo que ha dificultado tomar decisiones:

siguen existiendo sobre posiciones en funciones que realmente generan duplicidad y no armonía, entonces en ese tema también sino se le maneja técnicamente de manera adecuada genera nuevos problemas como tal... ¿por qué? Porque viene un conflicto de competencias. (Ex director de ambiente GAD Cotopaxi).

Es por ello que para algunos actores la LORHUAA y su marco jurídico establecen mecanismos discursivos que reconocen al agua como un bien público, pero no permite tomar decisiones que contribuyan a la anhelada distribución equitativa del agua:

Mientras el tema del agua se limite a discursos y no se tomen decisiones, sigue siendo el mismo panorama, la relación de uso de agua no ha cambiado, lo que ha cambiado a mi criterio, lo que ha cambiado es la cantidad y la calidad del agua. (Ex director de ambiente GAD Cotopaxi)

En este sentido además de los problemas de escasez hídrica otra de las problemáticas que se presenta es la calidad del agua que se distribuye en el Cantón. La calidad de agua influye directamente en la salud y formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas “el agua que tenemos únicamente

está entubada y no está tratada, entonces a veces existen impurezas que tapan la salida del agua y no hay el abastecimiento correcto del recurso entonces esos son los principales inconvenientes que tenemos” (Representante Junta de Agua Juan Montalvo).

Este hecho sin duda trae consigo riesgos para la salud pública de la población debido a que recurren permanentemente a procesos de cloración que también traen pueden generar efectos adversos en los pobladores y los coloca en una condición de vulnerabilidad. En este sentido la gestión hídrica requiere de enfoques integrales que consideren el acompañamiento de tecnología e infraestructura que brinde las condiciones mínimas para contar con agua potable para el consumo humano.

Respecto a las preguntas sobre un posible cambio o diferencia en torno a la gestión hídrica desde la perspectiva de las juntas de agua en el escenario anterior a la implementación de la Ley y el escenario actual los usuarios manifiestan que la LORH no ha generado cambios sustantivos en torno al uso del agua “en nada, ¿en qué podía mejorar?, porque ya digo si hubiese una mejora, el agua la redistribuyeran y a las haciendas le dieran lo que se merecen y el resto al pueblo” (Representante Junta de agua de la parroquia Pastocalle).

## **5.6 Competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua. L**

Dentro de este apartado interesa visibilizar las diversas controversias de los actores que forman parte de la gestión hídrica en Cotopaxi, en este sentido cobran relevancia los lugares de enunciación (Dussel, 2011) de los discursos referentes a la gestión hídrica, es decir los discursos emitidos desde una posición institucional como SENAGUA son muy diferentes a los emitidos por los representantes de las juntas de riego y agua potable. Esto se refleja en una de las entrevistas realizadas en la Subsecretaría Zonal de SENAGUA ubicada en la ciudad de Latacunga dirigida por El subsecretario que para fines de la presente investigación se conserva el anonimato. El Subsecretario Zonal

del agua destaca que la Ley Orgánica de Recursos Hídricos aprobada en el año 2014 es innovadora en el sentido de que deja sentado que el agua es un recurso público gestionado desde el Estado lo cual impide los procesos privatizadores que se están presentando en otras regiones de Latinoamérica:

en otros países está privatizado todas las aguas, Argentina, Paraguay, y varios otros países están privatizados el agua (sic). Entonces, en ese momento, cuando está privatizado el agua, eso significa que hay un dueño del agua. En el caso ecuatoriano, el dueño del agua es el Estado, eso es una enorme ventaja, y creo que no hay marcha atrás, porque es necesario garantizarles desde el Estado el agua de consumo, especialmente para los ciudadanos. (Funcionario SENAGUA).

Este reconocimiento de los avances en cuanto a promoción de derechos y garantizar el uso público del agua, contrasta con las controversias emanadas en torno a la redistribución del agua, así como a la gestión participativa de la misma identificada por ingenieros ambientales que acompañan a las juntas de agua potable y riego en sus procesos de gestión, entre las expectativas de las JAP y JR frente a la LORHUAA aprobada en el año 2014 se encontraban las de conformar consejos consultivos interculturales para gestionar de manera integral los recursos hídricos y proponer procesos de distribución hídrica frente a la alta concentración que existe en algunos sectores “el agua no es un problema legal, sino que es un problema social (...) se buscó manejar modelos de socialización de participación, sin embargo, sigue primando la concentración del poder (Ex director de ambiente GAD Cotopaxi).

En este sentido unas de las principales controversias que se presentan en la aplicación de la LORHUAA en Cotopaxi se refiere a la no claridad en la conformación de los consejos consultivos encargados de gestionar las cuencas hídricas estableciendo incluso implementando mecanismos que no están presentes en la ley vigente:

en primera instancia nosotros vimos que se vinculaba el consejo de cuenca a intereses políticos, absolutamente claro (...) SENAGUA arbitrariamente con un grupo de “amigos” como suelo decir yo, decidieron a su cuenta y riesgo formar un consejo de la subcuenca del río Cutuchi y dentro de la ley no están contempladas las subcuencas, claramente dice la cuenca y a nivel hidrográfico la cuenca del Pastaza alta es Cotopaxi obviamente (EX Director de Ambiente GAD Cotopaxi).

Dentro de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos los Consejos Plurinacionales de Agua vienen a ser actores fundamentales debido a que es en esta instancia donde se toman decisiones referentes a la distribución hídrica, sin embargo, se han suscitado dificultades en torno a su conformación debido a que para la designación de sus miembros se debe coordinar con otra instancia gubernamental nacional como lo es el Consejo de Participación Ciudadana:

en la Ley en este momento contempla como el Consejo Plurinacional del Agua, este Consejo Plurinacional todavía no está vigente, porque recién se posesionó el Consejo de Participación Ciudadana, todavía no está aún, ellos son los que deben participar en este proceso electoral, entonces, estamos esperando que esto se dé, que ya se formalice, que se normalice para nosotros pedirles al Consejo de Participación Ciudadana que se haga el proceso para la elección de los representantes al Consejo Plurinacional del Agua (Funcionario SENAGUA).

Además, existe la exigencia por parte de las organizaciones sociales para que dentro de este consejo exista un representante directo de los pueblos y nacionalidades del Ecuador que pueda participar activamente en la generación de políticas públicas con el objetivo de que se puedan debatir los problemas en torno a la distribución de agua para consumo humano y riego, ya que los únicos que generan políticas públicas son los miembros de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).

Existe entonces el interés de hacer valer lo que menciona la LORHUAA en cuanto a la gestión participativa del agua, concibiendo a la misma no solo desde el punto de vista técnico sino también social “no ver el agua como producto, sino ver el agua como un sistema integrado a nivel ambiental y social que permita de que la gente que tiene el agua deje de extinguir el agua” (EX Director de Ambiente GAD Cotopaxi).

## **5.7 Conclusión**

Dentro de este capítulo pudimos identificar cómo la obtención de personerías jurídicas despertó interés en las juntas de agua potable y riego del Cantón Latacunga, debido a que a través de este mecanismo jurídico las juntas pueden ser reconocidos por SENAGUA como un actor con vida jurídica lo que habilita la capacidad de que se puedan solicitar recursos económicos y técnicos frente a esta entidad. Sin embargo, dentro del escenario analizado se evidencia que dentro de este proceso existen limitantes de orden social y económico que podemos identificar como desigualdades jurídicas en el sentido de que los actores sociales se encuentran en una situación diferente a los actores privados para solicitar este recurso jurídico.

Como se mencionó en el capítulo anterior como en el presente las juntas deben cumplir con una serie de requisitos previo a obtener sus personerías jurídicas. En este sentido debido a su capacidad económica y vínculos con técnicos especializados en agua el sector empresarial ha podido obtener autorizaciones y permisos para el uso de agua de una manera ágil, mientras que las juntas de agua se han visto en dificultades para poder contratar abogados e ingenieros hídricos que puedan hacer los cálculos en torno a los caudales que se requieren.

Sobre este proceso los actores vinculados al agua manifiestan que no existe un acompañamiento por parte de SENAGUA que les oriente a detalle sobre

las especificaciones que deben cumplir, aunado a ello las dificultades que se presentan tienen que ver con la capacidad económica de las juntas, en el sentido de que algunas de ellas son juntas pequeñas por lo que no pueden costear la contratación de un equipo de asesores especializados como abogados y técnicos para sumarse a este proceso.

Si bien dentro de la normativa se establecen los requisitos para el acceso a las personerías jurídicas las juntas de agua potable y riego han interpretado este proceso como que existen preferencias hacia las empresas florícolas y brocoleras. Esta percepción toma mayor asidero cuando algunas juntas han cumplido con los requisitos necesarios para obtener una personería jurídica sin embargo SENAGUA no ha otorgado los caudales solicitados para que los usuarios puedan utilizarlos para consumo humano o riego, de esta manera se han suscitado inconformidades por parte de los actores del agua. Esta ha sido una de las principales controversias despertadas entre los usuarios del agua ya que las empresas florícolas llegan a tener un caudal de 45 l/s hasta 200 l/s mientras que una junta de agua en ocasiones no llega siquiera a alcanzar un caudal de medio litro por segundo que debe ser distribuido a 40 o 50 socios.

Otra de las controversias se refiere a que los canales de riego son sostenidos a través del mantenimiento que organizan las comunidades indígenas y campesinas por medio de trabajo colectivo, en este sentido no siempre las empresas que son quienes más caudal hídrico utilizan contribuyen al trabajo del mantenimiento de los canales. Por otra parte analizamos las visiones y sentidos que tiene la LORHUAA para los usuarios del agua considerando lo planteado por Azuela (2006) tomando en cuenta de que las normativas requieren procesos que acompañen en su implementación, de esta manera los usuarios pertenecientes a las juntas de agua potable y riego identificaron que no existen cambios significativos con la llegada de la LORHUAA en la manera en que ellos venían trabajando en sus comunidades, pues la gestión hídrica se sigue sosteniendo a través de mingas. Además la superposición de funciones entre dependencias y entes institucionales vinculados a la gestión

hídrica ha dificultado la toma de decisiones para garantizar el derecho humano al agua.

Entre los elementos que despertaron interés en las juntas de agua se encontraban aquellos que permitirían establecer espacios de participación plural, sin embargo, no hubo claridad en la conformación de los consejos como el CIPA que durante todo el tiempo que la ley estuvo vigente este no llegó a conformarse, en este sentido para los usuarios del agua es necesario que el manejo de los recursos hídricos no sea visto solamente como una cuestión técnica sino también como una cuestión social.

## **CAPÍTULO VI. Los límites de la implementación de la LORHUA en Cotopaxi**

### **6.1 Introducción**

El presente capítulo se preocupa por brindar algunos elementos que permitan profundizar en lo planteado dentro de nuestro tercer objetivo específico que se refiere a “identificar desde los actores involucrados en la gestión hídrica las estrategias y procesos de adaptación que se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la Ley”. De acuerdo a Lascoumes P. y Le Galès P., (2014), la implementación de las políticas públicas en las sociedades actuales pasa permanentemente por mecanismos en donde las normativas son ampliadas sustituyendo instrumentos vinculados al ejercicio gubernamental de las autoridades tradicionales. En este sentido la implementación de las políticas públicas en territorio pasa por negociaciones e interpretaciones permanentes de los sujetos de implementación de la política, de esta manera la política pública va más allá de ser un instrumento legal y se manifiesta en acciones específicas que en el momento de su implementación hacen que la política pública sufra adaptaciones y quizá también transformaciones que pudiesen ser incluidas en los instrumentos de su aplicación.

De esta manera identificamos que existe una riqueza de hallazgos en comprender a la política más allá de sus artículos o instrumentos aprobados. De acuerdo a los autores entre las limitaciones que podemos ubicar al momento de la implementación de la política se encuentran aquellas donde se generan interpretaciones y adaptaciones de la normativa lo que puede llevar a que la política se desvíe de su objetivo original, este efecto puede aparecer cuando no existe la inducción para comprender a profundidad el articulado de la política pública.

Por otra parte cuando existen resistencias previas a las normativas que se pretenden aplicar dentro de un territorio es muy difícil que los usuarios se apropien de la misma. Otro de los escenarios es cuando de manera contraria al caso anterior los usuarios implementan estrategias para adaptar la normativa a los contextos locales, de acuerdo a los autores franceses las estrategias más comunes que se presentan son las siguientes:

- Resignificar y reinterpretar la normativa para adaptarla a los escenarios locales.
- Impulsar escenarios de negociación que en el marco de la normativa se fortalezcan los mecanismos de participación.
- Generar aprendizajes producto de la normativa, en donde juegan un rol fundamental las experiencias pasadas.

En este sentido se abordan elementos en torno a la distribución de los recursos hídricos y las necesidades de tecnificación que se requieren con la finalidad de poder garantizar el derecho humano al agua.

Respecto a las estrategias y procesos de adaptación, debido a que los canales de participación expuestos en la ley como son los diversos consejos de cuenca no pudieron ejercer su rol se destacan las capacidades de autogestión que les ha permitido a las juntas de agua potable y riego a través del trabajo colectivo sostener desde sus espacios y sus recursos el derecho humano al agua. Por otra parte y considerando que uno de los elementos a los que se refiere la Sociología de la Acción Pública en torno a la implementación de las políticas públicas en territorio se identifican aquellas situaciones en los que los usuarios de agua manifiestan su desconfianza hacia SENAGUA, lo que dentro de lo planteado por este enfoque teórico se considera como una ineficiencia e ineficacia de la política pública.

En torno a los procesos de adaptación a la normativa, además de las personerías jurídicas a las que nos referimos anteriormente existen desafíos técnicos y logísticos que a través de una articulación socio-institucional le ha permitido a las juntas de agua acceder a algunas autorizaciones pero no a caudales hídricos.

De esta manera se identifica otra de las limitaciones de la LORHUAA con la planificación territorial al no considerar los caudales que existen actualmente y cómo estos varían de una estación a otra. En la parte final del capítulo detallamos algunas vicisitudes desde la perspectiva de los usuarios del agua en torno a los alcances y limitaciones de la ley, en donde se identifica que frente a la falta de espacios de participación que puedan generar lo que hemos denominado como una “ciudadanía hídrica” el derecho humano al agua se promueve más desde una perspectiva social que desde un respaldo institucional a través de la LOHR.

## **6.2 Los límites de la LOHR en torno a la distribución de los recursos hídricos en Cotopaxi**

Entre los hallazgos más relevantes desde la perspectiva de los actores se identifica que dentro de la provincia de Cotopaxi es urgente trabajar en procesos sociales y técnicos que permitan una redistribución hídrica *“referente a los sistemas de Agua de Riego, hay un déficit enorme”* (Entr. Iza). Si bien la provincia de Cotopaxi se caracteriza por tener un alto capital hídrico la disponibilidad del agua para consumo humano y riego es limitada por la escasa tecnificación, dentro de este proceso la LORHUAA reconoce el derecho humano al agua, sin embargo, dentro de su distribución existen limitaciones *“y eso hace que la gente entre un proceso de estrés, hablamos ahí del estrés ambiental, entonces se han dado procesos de movilización”* (Entr. EX Director de Ambienta GAD Cotopaxi) Al hacer referencia al valle de la Provincia de Cotopaxi se identifica que:

tiene un déficit de más de 9 metros cúbicos de agua por segundo, es decir, necesitamos alrededor de un poco más de 9000 litros de agua por segundo, para satisfacer las necesidades de riego y de consumo humano en la provincia de Cotopaxi (...) entonces se produce los *conflictos sociales*, porque no hay disponibilidad de agua (Funcionario Senagua).

En este sentido se requieren mecanismos de acción más eficientes que permitan a los usuarios desde la ley acceder a mecanismos técnicos y jurídicos que permitan hacer una redistribución efectiva. Otro de los ámbitos que ha sido motivo de conflicto es que no se ha considerado dentro de la LORHUAA que los caudales de agua se reducen según cada estación:

se producen muchos conflictos, porque al reducirse el caudal de agua en los meses de verano, y además por la necesidad mucho más fuerte en el verano que en el invierno del uso del agua, entonces se producen los *conflictos Sociales*, reduce el volumen de agua, cada Junta, cada organización, quiere llevar lo que está autorizado, sin considerar la reducción de los caudales, entonces, ahí se producen conflictos sociales, este es un punto que debemos resolver, que, desde mi punto de vista, ya no se debería otorgar (x) cantidad de litros por segundo, sino, en términos porcentuales, cuántos tiene esa unidad hídrica y asignarles un porcentaje para que, en las épocas de invierno, lleven un porcentaje que les corresponde, un caudal menor, volumen menor, a lo que pueden utilizar en la época de invierno, ese es un punto (Funcionario SENAGUA).

Una de las alternativas para superar estos procesos de escasez dentro del Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi es que las organizaciones vinculadas a los recursos hídricos puedan acceder al riego tecnificado. Las juntas de agua se ven afectadas debido al estiaje que se presenta en la temporada de verano, época en la que se reducen los caudales de ríos y arroyos debido a la escasez de precipitaciones.

La escasez de agua, producto de mecanismos ineficientes para la distribución, dentro de la provincia de Cotopaxi y específicamente en el Cantón Latacunga ha sido un desafío para las organizaciones sociales por las estrategias que han tenido que desarrollar con la finalidad de llevar agua a sus usuarios. Desde la perspectiva de la ecología política podemos identificar como en la gestión hídrica se vinculan aspectos tecnológicos sociales y ambientales. Es decir si bien existe una normativa para la regulación que promueve el derecho humano al agua cobra relevancia también la dotación de materiales e infraestructura que puede garantizar la sostenibilidad hídrica a largo plazo (Bakker, 2003, Swyngedouw, 2009).

Desde la justicia hídrica, además, podemos señalar que las estrategias establecidas por los usuarios como son las dotaciones semanales para el agua de riego genera inconvenientes debido a que dependen del comportamiento integral del clima en sus territorios (Boelens, Hoogesteger y Swyngedouw, 2019). En los meses en donde existe sequía se pone en evidencia la injusticia hídrica ya que incluso estableciendo turnos entre los usuarios del agua no es posible llevar agua a sus territorios en las épocas más críticas.

A nivel provincial y local todo esto ha generado un debate en el sentido de que existen empresas con caudales de más de 300 litros por segundo mientras existen parroquias dentro del Cantón Latacunga con un caudal asignado de 10 litros por segundo o incluso 1 litro por segundo.

Todo ello además de impedir que las comunidades accedan a agua de consumo humano también tiene su incidencia en la producción agrícola del sector y dificulta sostener la seguridad alimentaria del Cantón.

En este sentido los representantes de juntas de agua señalan que no se ve un cambio concreto en torno a la aplicación de la nueva normativa pues lo que se requiere es que se establezcan procesos para llegar a tener un riego tecnificado:

En realidad no ha cambiado nada, estamos en un proceso más bien de tecnificar el riego para pasar de gestionar el riego por el canal abierto a manejarlo por un sistema de riego por aspersión. Sabemos que es un proceso y que debemos hacer una inversión como junta pero esto es muy difícil porque no contamos con los recursos necesarios, necesitamos el apoyo de los entes de gobierno como la prefectura que es quien tiene la competencia de riego, solos no lo podemos hacer, porque además nos solicitan estudios previos (Representante junta de agua oriental).

Todo ello genera que se concentren recursos hídricos en una zona y se excluyan otras, situación que genera desventajas en la distribución sobre todo porque no existen mecanismos de riego tecnificado que permitan optimizar el recursos hídrico. Las juntas de riego han realizado acercamientos con el gobierno provincial de Cotopaxi con el objetivo de superar esta situación ya que el riego tecnificado puede contribuir a mejorar la producción agrícola y garantizar la soberanía alimentaria “tenemos problemas como tal en la parte del riego en el estiaje en la época de verano porque no tenemos riego tecnificado y no se optimiza el recurso” (Representante Junta de Agua Juan Montalvo).

Frente a ello es interesante destacar que dentro del discurso al abordar los problemas de distribución hídrica en la provincia de Cotopaxi las referencias que se hacen a la LORHUAA son escasas, atribuyendo el problema a una responsabilidad de los ciudadanos:

Yo estimo que los *Conflictos Sociales* van a ahondarse si no actuamos ya. Podemos hacer muchas cosas, cada ciudadano puede hacer muchas cosas, no deberíamos esperarle ni al gobierno, ni a los gobiernos seccionales, sino cada ciudadano tiene una responsabilidad de su vida, de la familia y de sus futuras

generaciones. El Estado genera Políticas Públicas, los gobiernos seccionales operan de acuerdo a su presupuesto, pero cada ciudadano debe ser responsable con su vida. (Funcionario 2 SENAGUA).

Si bien las juntas de agua tanto de riego como de agua potable son actores clave dentro de la LORHUAA se manifiesta que los mecanismos de diálogo y participación no son claros, existen diversas necesidades en las juntas de agua como son el mantenimiento de los canales o adecuación de infraestructura que las juntas resuelven a través de la autogestión:

Lastimosamente a nuestras juntas, sea de riego o de consumo, pero en este caso más de riego, no nos ponen mucha preocupación, no se preocupan ni lo que es el Consejo Provincial, ni lo que se diría las autoridades de los cantones, poco o nada nos apoyan, las Juntas sobrevivimos por nuestros propios medios, nuestros ingresos, lo que corresponde a mensualidades una Junta sobrevive, de ahí ayudas afuera no, porque es un trámite muy engorroso, demoroso y poco o nada nos ayudan (Representante Junta de Agua Rio Blanco).

Esto contrasta con la percepción que existe respecto a las empresas ubicadas en la provincia de Cotopaxi, los integrantes de las juntas consideran que existen preferencias hacia los grandes productores y no se pone tanta atención a los pequeños productores:

entonces ahí es cuando entran las grandes empresas y son las beneficiadas en todo sentido, porque parece que a ellos les dan más preferencia, por el tipo de producción y trabajo que lo dan, en cambio, al campesino chuta, nosotros tenemos que, solamente ponernos a lo que podemos producir, y es una producción cada año y muy poco, poco o nada mismo de producción y es algo que

tenemos que ya pues, aguantarnos como los valientes (Representante junta de agua de riego Tilipulo).

Dentro del Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi se puede identificar como las juntas de agua han pasado por mecanismos de transformación y adaptación en los últimos años, esto se evidencia en la necesidad de pasar de procesos de distribución hídrica tradicionales a procesos innovadores y tecnificados a través del uso de tuberías y sistemas de bombeo.

Es así que considerando lo planteado en la sociología de la acción pública en torno a la implementación de políticas públicas los actores movilizan sus recursos en torno a sus necesidades y demandas de sus comunidades. En este sentido las juntas de agua han enfrentado desafíos técnicos y logísticos con el objetivo de alcanzar una distribución hídrica eficiente.

De esta manera es necesario tomar en cuenta que la articulación entre los actores institucionales y colectivos se requiere para que los actores involucrados en la gestión puedan tecnificarse. Sin embargo, como veíamos en los capítulos anteriores existe una disparidad significativa entre las juntas de agua y las haciendas en torno a la asignación de caudales, esto es percibido como una preferencia de SENAGUA hacia las haciendas.

En el siguiente extracto de la entrevista podemos identificar las controversias que se han presentado en función de que no todas las juntas de agua potable y riego cuentan con los mismos recursos técnicos y jurídicos para promover una equidad en la distribución hídrica debido a que algunas juntas de agua desconocen el caudal hídrico asignado en función de litros x segundo:

antes nuestra junta no recibía litros por segundo, nosotros traíamos agua desde el páramo, mediante acequias (...) nuestra junta está luchando para tener los litros por agua que se habla en este momento, técnicamente no te podríamos estar hablando de litros de agua (Representante Junta de agua del barrio Santan Chico).

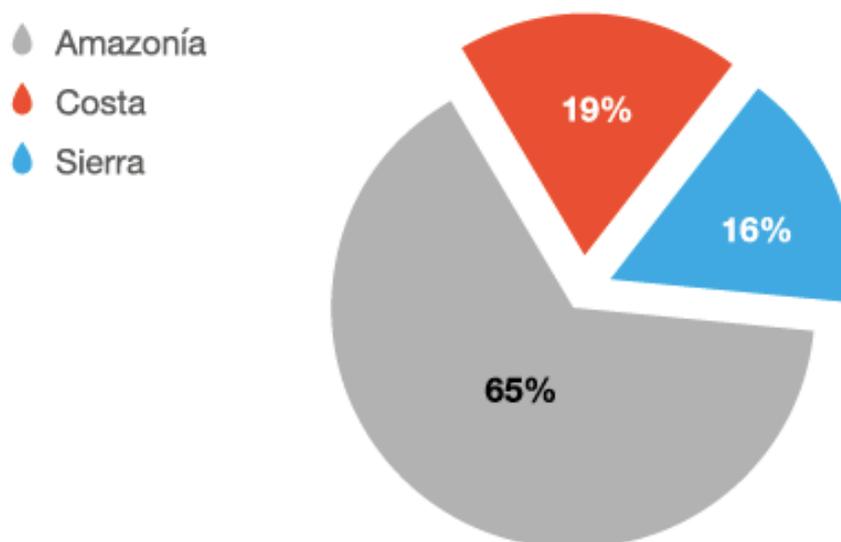
Otra de las necesidades que se presentan es que los representantes de las juntas de agua requieren establecer mecanismos de planificación territorial que permitan hacer que la ley pueda alcanzar la anhelada distribución hídrica en territorio, además de que esta distribución debe ir acompañada de una gestión participativa del agua, un ejemplo de ello fue la manera en que se abordó la situación de los canales de riego, canales que eran gestionados de manera comunitaria y con la implementación de la ley pasaron a ser gestionados desde el estado:

el tema de los canales de riego tuvo un primer escenario que era a ¿quién le competía? Y cómo le digo lamentablemente fue manejado políticamente, los canales de riego que el estado se apropió eran aquellos que tenían poder social. Entonces hablamos de los canales con mayor número de usuarios, por ejemplo, el canal Latacunga-Salcedo-Ambato. Entonces es un tema que no era de interés para el gobierno de turno ceder la administración a un nivel de gobierno inferior en función de que eso le generaba disputas políticas. No fue visto técnicamente, sino que fue visto políticamente, a mi criterio. (EX Director de Ambiente GAD Cotopaxi)

Otro de los elementos relevantes referidos, es que no existe en el Ecuador un inventario real de los recursos hídricos existentes. Sino solamente balances generales como el siguiente. De acuerdo a SENAGUA (2017) se identifica (figura 39) que la mayor concentración de recursos hídricos superficiales se encuentra en la Amazonía (238,337 hm<sup>3</sup>), seguido por la región costa (63,685 hm<sup>3</sup>) y finalmente por la región sierra (59,725 hm<sup>3</sup>) (Figura 40) para ello también será importante trabajar en procesos de capacitación y tecnificación.

**Figura 39**

*Porcentaje de Concentración Hídrica por regiones en Ecuador*



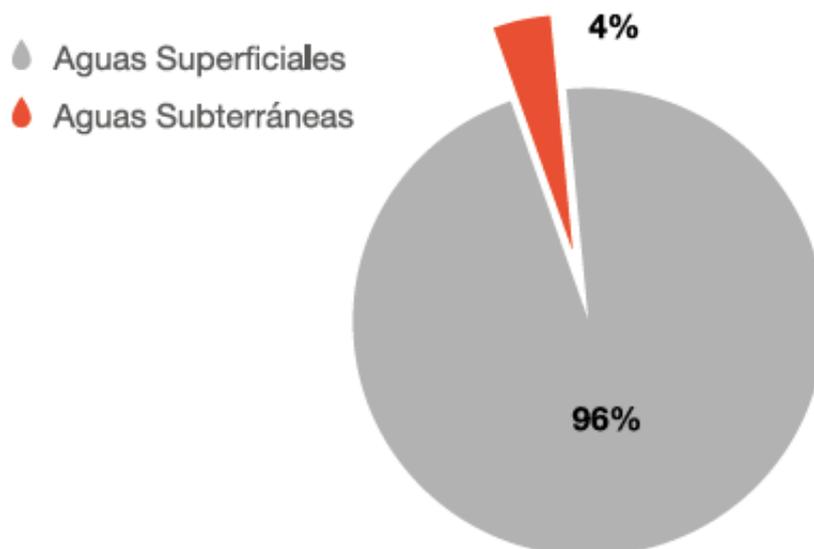
**Fuente:** SENAGUA; *Elaborado por:* ARCA, DIGI

Fuente: SENAGUA (2017)

De acuerdo al inventario de recursos hídricos de Senagua (2017) es de 56, 556 hm<sup>3</sup> de los cuales al igual que con las aguas superficiales la mayoría de estos recursos se concentran en la región amazónica (33, 037 hm<sup>3</sup>), seguidos de la región costa (15, 137 hm<sup>3</sup>) y finalmente la región sierra (8,381 hm<sup>3</sup>) en este sentido las tensiones frente la desigualdad hídrica tienden a agudizarse en esta región. Sin embargo, si comparamos el porcentaje de aguas subterráneas con el porcentaje de aguas superficiales identificamos que las aguas superficiales son solamente un 4% del total de recursos hídricos del país. Además de que es necesario no solamente inventariar los recursos hídricos superficiales sino también los recursos hídricos subterráneos (figura 40), ya que dentro de la Provincia de Cotopaxi, en los últimos años se acude cada vez más a la perforación de pozos para acceder a las agua subterráneas, en este sentido de la misma manera no existe un inventario de aguas subterráneas por provincia o localidad, lo que impide que se puede conocer a ciencia cierta la cantidad de recursos hídricos con los que realmente se cuenta.

**Figura 40**

*Porcentaje aguas superficiales y subterráneas Ecuador*



**Fuente:** SENAGUA; *Elaborado por:* ARCA, DIGI

Fuente: Senagua (2017).

Esta falta del elemento técnico incide directamente en la gestión social del agua al no poder asignar los caudales necesarios de acuerdo a la actividad productiva o necesidad, además de que tiene un impacto ecológico considerable ya que el análisis para el otorgamiento de las concesiones no se realiza bajo una lógica ambiental:

Es que, más allá de los niveles organizativos de la junta de agua es un problema de inventario de recursos hídricos, los recursos hídricos primero que no tienen un inventario real en el Ecuador y en Cotopaxi, segundo en el tema de las concesiones hídricas existe una

superposición increíble, es decir usted puede tener concesiones del mismo río en diferentes pisos altitudinales en diferentes metros sobre el nivel del mar, lo cual no le da una visión real de cuánta agua mismo tiene Cotopaxi, las mediciones y aforos de los recursos hídricos no han sido tomadas en función de una medición cronológica sino en función de la época en la cual fue medido el caudal para obtener la concesión. Entonces ahí hay mucho que ver en donde los caudales concesionados superan los caudales reales y ni siquiera se respeta el caudal de ecológico. (EX Director de Ambiente GAD Cotopaxi)

Los cambios en el uso del suelo también tienen incidencia en el ciclo del agua, pues dentro de la provincia de Cotopaxi los páramos (ecosistema natural de altura característico de los países andinos cuyas condiciones le permiten almacenar agua) se están volviendo agrícolas bajo el argumento de “hacerlos productivos”:

El problema fundamental cual es... el páramo y el agua... ¿qué está pasando en los páramos? El páramo se está volviendo agrícola, ¿por qué? Porque si ustedes son dueños de un páramo y de ese páramo no reciben nada qué deben hacer hacerle que este produzca, entonces cuando usted cambia el ciclo de producción, obviamente la papa no se constituye en un sistema de almacenamiento de agua, ni de producción de agua, sino de consumo de agua. (EX Director de Ambiente GAD Cotopaxi)

La LORHH promueve el cuidado de los páramos debido a que son ecosistemas que se encuentran presentes en la alta montaña y juegan un rol fundamental en el ciclo y flujo de los recursos hídricos. Dichos ecosistemas tienen la capacidad de absorber la humedad del entorno, preservarla y posteriormente liberarla de manera gradual.

En este sentido resulta relevante que la normativa considere también estos ecosistemas. Respecto a la situación de los páramos en Cotopaxi y en el Cantón Latacunga encontramos que se vienen presentando en los últimos años cambios de uso de suelo que altera la dinámica de los páramos.

Un ejemplo de ello es como los representantes de la junta de agua de Juan Montalvo se refieren a lo que está sucediendo con el páramo de Santa Elena. El páramo de Santa Elena abastece de agua de calidad a la parte oriental de la ciudad de Latacunga, este páramo que tiene una extensión aproximada de ciento cuarenta hectáreas está siendo cada vez más afectado debido a que dentro de su territorio existen permisos para que se realicen actividades agrícolas, mineras, crianza de animales y se ha autorizado también la construcción de urbanizaciones que inciden directamente en la disponibilidad futura de agua. Los debates que esto ha generado en la región han sido diversos en el sentido de que se privilegia una visión económica y extractivista frente a una visión integral y sostenible en términos ecológicos a largo plazo.

Estas dinámicas ponen en evidencia que existen relaciones de poder que legitiman la explotación de los páramos a través de los permisos relacionados con el cambio de uso de suelo, en esta dinámica se encuentran involucrados actores vinculados a grupos económicos y además que dentro de las comunidades indígenas que anteriormente eran quienes precautelaban el territorio se ven expuestas por sus necesidades a prácticas que pueden traer consecuencias a sus comunidades. Resulta entonces necesario trabajar en alternativas de gestión que precautelen como señala la LORHUAA los páramos.

Por otra parte otro de los problemas que afecta a la sustentabilidad hídrica de los páramos es la constante deforestación que afecta la vegetación única con la que cuentan estos ecosistemas, la deforestación que se ha instalado en el Cantón Latacunga como una práctica permanente hace que el ciclo del agua se altere y se degrade el suelo generando erosión.

Desde la dirigencia y representación de las organizaciones del agua de la parroquia Juan Montalvo se ha expresado la necesidad de generar mecanismos que permitan promover prácticas ambientales que promuevan la conservación de los páramos que garantiza la disponibilidad del agua que permita alcanzar una justicia hídrica.

Sin embargo, si bien se han presentado avances entre las organizaciones sociales que demuestran ya promover una cultura ambiental se requiere también el apoyo de SENAGUA y el Gobierno Provincial con el objetivo de contar con campañas eficientes en este sentido, para ello se necesita abordar los problemas del agua no solamente desde un ámbito técnico sino también social y cultural en donde participen representantes de las comunidades:

Uno de los factores que podría fortalecer ayudar al tema hídrico es difundir una cultura de conservación de manejo adecuado de los páramos y de las fuentes hídricas. Si de alguna manera nosotros como dirigentes hacer eco de ese tipo de cosas en los habitantes, pero sí hace falta la intervención también de las autoridades de control, de los ministerios (...) no se han manejado políticas de conservación, no se ha hecho como digo una concienciación tanto en la parte agrícola que frene el avance de la frontera y la (Representante Junta Juan Montalvo).

En este sentido el subsecretario de Senagua en Cotopaxi coincide en que los problemas del agua en la provincia de Cotopaxi se relacionan directamente a la ausencia de una planificación territorial que permita identificar escenarios para la producción agrícola, así como espacios para nuevos asentamientos urbanos que al final contribuyan a preservar y distribuir el agua de manera eficiente:

Es necesario realizar una planificación territorial, de la producción, lamentablemente en el Ecuador no tenemos aún, ni por parte del

gobierno provincial, ni parte de las diferentes instancias, no tenemos una planificación sobre la zonificación de la producción (...) Si tuviéramos una planificación territorial, entonces, podríamos asignarles el agua a esos territorios, donde la tierra es mucho más productiva, ganar la productividad de esas tierras, eso significaría también que el agua existente no va a llegar a todos los sitios, por el mismo déficit, pero en esos espacios, donde no hay la posibilidad de que llegue el agua, se debería ver la vocación del suelo para que hagan otro tipo de producción. Entonces, eso no contempla La Ley, es un tema que deberíamos trabajar, entonces, sigue complicándose más aún, porque no solamente se está reduciendo el volumen del agua” (Funcionario 1 SENAGUA).

Esta perspectiva es compartida por el representante de la Junta de Agua Alpamalag reiterando que existe una necesidad de realizar una planificación territorial que permita gestionar eficientemente el agua “Lastimosamente en ese sentido, no tenemos una buena distribución en lo que corresponde a lo que es riego” (Representante Junta de Agua Alpamalag). Es así que en torno a la gestión hídrica en la Provincia de Cotopaxi podemos identificar la confluencia de factores sociales, ambientales y normativos dentro de la gestión hídrica como los que se exponen en la tabla 9:

**Tabla 9. Factores sociales, ambientales y normativos en torno al Agua en Cotopaxi**

<b>Sociales</b>	<b>Ambientales</b>	<b>Normativos</b>
Alta demanda de recurso hídrico	Escasez hídrica en ciertas regiones de la Provincia y alta concentración de agua en empresas brocoleras y florícolas.	Las concesiones de agua estas no tienen carácter revocatorio
Desigualdad en la distribución hídrica		Desigualdad en la distribución hídrica
Inconformidad frente a la distribución hídrica actual		450 de 700 juntas de agua han obtenido su personería jurídica acorde a la LORHUAA.
		Uso de agua para empresas amparado por la Ley

### **6.3 Valoraciones sobre la LORHUAA por parte de los usuarios del agua**

Entre los elementos que queremos destacar dentro de ese apartado se encuentra el rol de las juntas de agua de Cotopaxi y sus valoraciones en torno a la LORHUAA. En este sentido contrastan dos hechos, por un lado la participación activa de las juntas en las acciones colectivas que se realizaron previo a la aprobación de la LORHUAA y por el otro una escasa problematización sobre lo que establece la ley una vez que estaba siendo aplicada. Sobre estos dos ámbitos nos referiremos en los párrafos subsiguientes.

Podemos identificar que las juntas de agua en Cotopaxi participaron activamente en las acciones colectivas previo a la aprobación de la LORHUAA, de acuerdo a los testimonios recabados en las entrevistas a profundidad el MICC había convocado a un debate al interior de las comunidades y barrios de la provincia de Cotopaxi con el objetivo de debatir en torno a los borradores de la ley y que cada uno de los actores involucrados pudiese exponer sus planteamientos ante la normativa.

La relevancia de estos debates en la coyuntura nacional que se abrió a partir del año 2009 fue de vital importancia, sin embargo, no todas las juntas de agua de Cotopaxi participaron en los mismos, incluso algunos representantes de las juntas mencionaron que se les obligaba a asistir a las manifestaciones y si no asistían deberían pagar una multa:

no todos no todos los barrios participan, hay muchas veces que a las protestas las personas van porque les obligan, por ejemplo tú estás en mi Junta y cómo estás en mi Junta tienes que venir acá, o nos sancionan (Representante junta de agua Santan Chico, 2020)

Esto cuestionaría la autenticidad y convicción de los miembros de una junta de agua al momento de participar en las manifestaciones ya que algunas estarían participando por obligación y no por convicción. Otra de las dificultades que se presentó dentro de estos episodios es que las concentraciones para formar parte de las movilizaciones por la nueva ley de aguas se realizaban en la ciudad de Quito y no todas las juntas cuentan con los recursos económicos necesarios para poder trasladarse:

Ir a una protesta es muy difícil, porque la mayoría son campesinos, creo que hablando de Cotopaxi más del 65% es una zona rural, ahora imagínense lo difícil que es para un campesino dejar sus tierras de irse a la protesta porque la mayoría de protestas por el agua han sido en Quito (Representante junta de agua Santan Chico, 2020)

Las demandas de las comunidades indígenas de Cotopaxi que a través de sus juntas de agua potable y riego participaron de las movilizaciones que se realizaron a nivel nacional cuando se discutían los borradores de la actual ley específicamente en los procesos de movilización del año 2010 y 2012, fueron aquellas vinculadas a exigir una gestión plural del agua y mecanismos para lograr la redistribución hídrica:

Durante la elaboración de la Ley de Aguas, se hizo varias movilizaciones, se insertó varios de los criterios que tenían las organizaciones indígenas que contempla en la Ley de Aguas, pero no quedó muy contenta la población con dos temas fundamentales, por un lado, todo lo que tiene que ver a la redistribución del agua y lo que tiene que ver con el Consejo Consultivo del Agua. (Funcionario SENAGUA 2).

Uno de los elementos que se presenta al momento de la aplicación de las políticas públicas a través de leyes o normativas es que se evidencian distancias entre los responsables de la formulación de la política pública y los actores sujetos a esta normativa, lo cual genera brechas en torno a una implementación efectiva dentro de un territorio determinado debido a que se requieren procesos de comunicación constantes y efectivos (Bourdieu, 2005, p.87, Lascoumes y Le Galès, 2014). En este sentido los integrantes de juntas de riego y agua potable que formaron parte de esta investigación presentan elementos de estas características, donde si bien se conocía del debate de la LORHUAA previo a su aprobación antes del año 2014, su articulado e incidencia en las actividades cotidianas se percibe como algo distante:

Nosotros no hemos sabido nada lo único que ya supimos es que desde el año 2014 que ya rige esa ley de del agua y lamentablemente no tuvimos conocimiento, las juntas desconocen completamente el reglamento o la ley de aguas

(Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas)

Ello implica que las leyes se enfrentan a las características y complejidades de los actores locales, sus contextos y políticas, todo ello determinará la manera en que se aplique una normativa donde en ocasiones existe una desviación del sentido inicial de la misma y se adapta a las exigencias locales (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Aunado a ello tampoco se han realizado mecanismos de capacitación en torno a la normativa por parte de SENAGUA sobre la normativa que rige la gestión hídrica a nivel nacional:

no tenemos conocimiento y mucho menos SENAGUA ha venido a dar una capacitación para decir vea este es el reglamento que todos los usuarios o la directiva de cada junta debe cumplir (Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas)

Este desconocimiento en torno a la LORHUAA en Ecuador desde la perspectiva de los actores sociales resulta relevante desde la sociología jurídica debido a las implicaciones que puede traer consigo la aplicación de la misma sobre todo en poder generar procesos de participación informada de parte de quienes están involucrados en la gestión hídrica, se destaca además que se espera por parte de los actores que forman parte de las juntas de agua que la normativa traiga consigo un sentido práctico (Ewick y Silbey, 1998):

Yo he visto que sigue lo mismo, no sé si es que de pronto habría cambios en la ley o si habría algunas actualizaciones en sus artículos, bueno la verdad, no, no, como lo manifiesto no manejamos nosotros el asunto de la reglamentación técnica jurídica (...) y entonces nosotros lo que necesitamos es servicio entonces mucho o muy poco

hacemos con lo que significa el manejo del agua de manera reglamentaria (Representante Junta de Agua Tanicuchí).

Todo ello nos invita entonces a reflexionar en cómo las normas deben existir en la experiencia de los individuos, comprendiendo a las mismas como un cúmulo de ideas que deben guardar relación con las significaciones subjetivas de los individuos dentro de un territorio o elemento normado jurídicamente (Cotterrel, 1991). Se evidencia además que la mera expedición de una normativa no implica su aplicación efectiva, desde la sociología jurídica se promueven visiones del derecho en las que se tomen en cuenta las acciones, discursos, significados y sobretodo elementos prácticos considerando los efectos concretos que se generan en la sociedad y los sujetos (Sánchez, 2023).

Por otra parte lo que se manifiesta en torno al desconocimiento del marco jurídico por los usuarios del agua puede incidir sin duda en la exclusión o permanencia de desigualdades de los grupos sociales al momento de establecer mecanismos para la protección de sus derechos (Friedman, 1977), debido a que algunos de los proyectos que se implementan se realizan con el objetivo de impulsar una agenda política del gobierno de turno más no va acorde a las necesidades de los sectores sociales:

cómo le dije desde un principio, las leyes técnicamente solamente están vigentes cuando estamos de frente en un tribunal, pero no cuando estamos afuera viviendo la situación, entonces técnicamente esto de las leyes en nuestro sector en nuestra parroquia, se estarían haciendo ver solamente cuando ya se necesita algo de gran escala que las personas o los representantes del SENAGUA se dan a conocer, debemos hacer algo, solamente ahí esas leyes se pondrían en beneficio de los que necesitan el líquido vital (Representante junta de agua San Juan)

Es necesario entonces tomar en cuenta los desafíos sociales y jurídicos que presenta la implementación de la LORHUAA en territorio considerando que no han existido mecanismos para la promoción y difusión de la ley más allá de los anuncios institucionales que hablan de la puesta en marcha de la normativa.

#### **6.4 La autogestión como estrategia de las Juntas de Agua en Cotopaxi**

“no hemos recibido ningún asesoramiento (...) por el contrario nosotros nos hemos autoeducado y hemos hecho autogestión” Mayra Santamaria

Entre las juntas de agua que formaron parte de esta investigación destacan algunos elementos claves, nos referimos a los diversos mecanismos de autogestión que han establecido cada una de las juntas para garantizar el derecho humano al agua en sus territorios. Estos procesos se evidencian en la elaboración de normativa de funcionamiento de la junta (estatutos) así como el trabajo colectivo o “mingas” que permite realizar arreglos a los canales de riego. En este sentido lo establecido en la LORHUAA es distante para los escenarios locales “bueno en la junta de Collanas nosotros hemos hecho un reglamento interno y nosotros con ese regimos y de igual manera en la junta general, se sabe que desde el 2014 hay una nueva ley pero no está acoplado a las necesidades que uno se tiene en el en el campo o en la junta, por eso muchas de las veces los usuarios desconocen por completamente esa ley” (Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas).

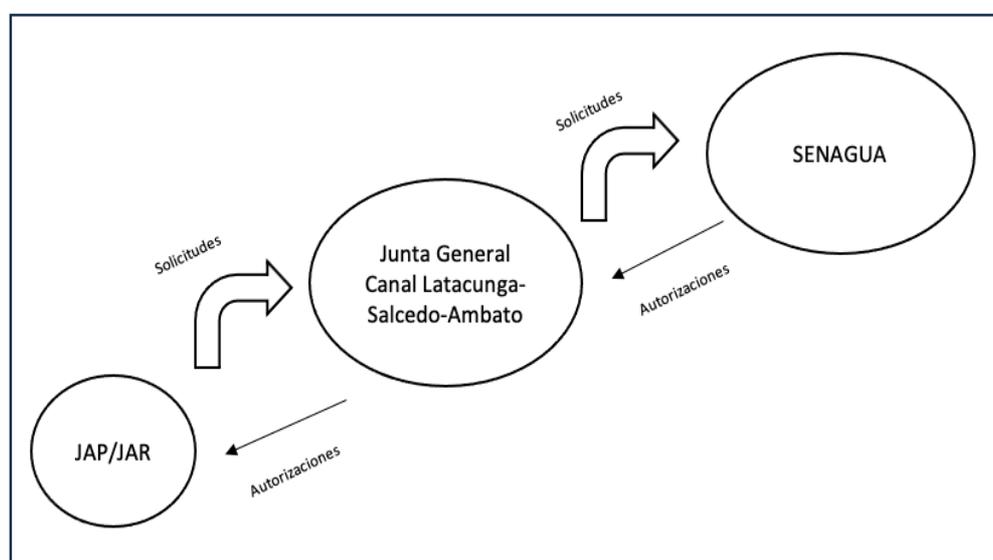
De esta manera SENAGUA es vista como una institución que desconoce la situación de los regantes a nivel local “bueno SENAGUA hasta ahorita no ha hecho ningún ninguna gestión ningún plan de proyecto en cambio nosotros

debemos hacer los proyectos porque nosotros a diario tenemos nuestras necesidades” (Representante Junta de Agua Guangomalag).

De acuerdo a lo señalado SENAGUA se percibe en territorio como un ente encargado de gestionar recursos siempre y cuando lleguen a esa instancia las solicitudes acompañadas de la fundamentación técnica y jurídica para brindar mantenimiento o apoyo técnico para los canales por parte de las juntas de agua.

### Figura 41

*Flujo de gestiones juntas de agua y riego ante SENAGUA*



Nota: Elaboración propia.

Como podemos (Figura 41) las gestiones que realizan las juntas de agua tienen escalas, debiendo informar en primer término la necesidad a la junta general que gestiona el canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato y posteriormente la junta general eleva a SENAGUA para la autorización respectiva del proyecto solicitado, una vez cumplido este procedimiento SENAGUA brinda el apoyo a través de materiales de construcción para que las juntas puedan realizar sus arreglos, cabe destacar que SENAGUA a través de la prefectura no siempre brinda la mano de obra para el arreglo o mantenimiento de los sistemas de riego por lo que son los integrantes de las

juntas de riego o agua potable quienes convocan a sus usuarios para que a través “mingas” se puedan realizar los mantenimientos necesarios “nosotros como como junta de agua de Collanas gestionamos directamente material petro, pero eso mucho depende del presupuesto que tenga, la mano de obra ponen los usuarios” (Representante Junta de Agua Río Blanco).

Una situación similar se presenta en la Junta de Agua del Barrio Santan Chico, donde por más de quince años han implementado un proyecto de riego a través de la autogestión recurriendo al pago de cuotas de cada uno de sus usuario debido a la ausencia de apoyo económico y técnico permanente de las instancias encargadas del riego en la provincia:

ya son como 15 años de que en esta localidad llevamos con un proyecto de riego y hemos tenido lo que se podría decir apoyo entre comillas, ya que hace cuatro años se estableció un proyecto de agua pero a cada momento hay problemáticas, el dinero no aparece y nosotros como barrio ¿qué es lo que hacemos? o sea cogemos una cuota toditos pero la gente se cansa, entonces se supone que hay proyectos de agua no y hay un dinero para realizar, entonces la gente se desanima (Representante Junta de agua Eloy Alfaro).

Como podemos apreciar los apoyos en cuestión de materiales para las juntas de agua depende mucho de los recursos con los que cuente SENAGUA. En el caso de no existir esta posibilidad, considerando que para obtener una autorización y apoyo de SENAGUA pueden pasar varios meses, las juntas de agua cuentan con mecanismos de solidaridad que se llegan a activar en ciertas coyunturas debido a que son procesos que requieren una solución inmediata, un ejemplo de ello es como los usuarios de la junta de agua de riego de Collanas construyeron un canal de manera autónoma revestido de concreto para poder solucionar un problema emergente:

Tuvimos una reunión con los propietarios del terreno y llegamos a un acuerdo pero siempre y cuando nosotros como junta debíamos poner la mitad es decir

la mitad de material petro y de igual manera los afectados en ese caso también ponían otra mitad e hicimos un canal, un canal de cemento o un revestimiento de canal conjuntamente con los beneficiarios y con la junta general y pudimos solucionar ese problema del agua (Representante Junta de Agua Cochaloma).

Además otra de las preocupaciones que existe por parte de las juntas de agua en Cotopaxi tiene que ver con la transparencia en que se manejan los recursos, específicamente en cómo es que a pesar de que en documentos de SENAGUA y la Prefectura de Cotopaxi consta que se han destinado recursos para los proyectos de riego estos no se evidencian en obras físicas, lo cual deja en duda el rol jugado por las instituciones responsables de la gestión hídrica dentro de la provincia:

Técnicamente este proyecto que involucra a Santan Chico, Locoá, Santan, La Vicentina y Pillí con todos los recursos que ya fueron destinados el agua debía estar ya en funcionamiento hace un año técnicamente (...) pero ya ha pasado un año y creo que vamos por el segundo entonces los proyectos están ahí, estuvieron asignados, pero no, hasta ahorita no hacen nada, no hacen nada. (Junta de agua del barrio Santan Chico).

Frente a la falta de apoyo técnico existe malestar por parte de las juntas de riego, pues se ha identificado la necesidad en primer término de que Senagua establezca garantías, plazos y presupuestos adecuados para atender emergencias cuando existen problemas de distribución hídrica. Los actores del agua de la presente tesis exigen que el gobierno nacional asuma su responsabilidad de dotar de un presupuesto acorde que permita brindar una atención adecuada a los actores involucrados en la gestión hídrica. Además dentro de las entrevistas a profundidad se identifica la necesidad de que SENAGUA no solamente brinde capacitaciones esporádicas sino también que estas capacitaciones deben ser constantes y sostenidas, solamente así se fortalecerán las capacidades que se manifiestan en la LORHUAA en torno al

fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en la gestión hídrica (Representante Junta de Agua de Parroquia eclesiástico de Cuicuno).

Como hemos mencionado la organización colectiva y comunitaria en torno al agua dentro de la provincia de Cotopaxi es de larga data, por ejemplo se han identificado procesos organizativos que permitieron excavar manualmente canales para llevar agua desde la fuente hasta las comunidades. Las comunidades indígenas de Cotopaxi han experimentado las dificultades que trae consigo la escasez de agua, por ello dentro de la memoria colectiva existen estos logros de las generaciones anteriores que permitieron tener las condiciones actuales en cuanto a distribución hídrica. Un ejemplo en este sentido son los logros que ha alcanzado gracias a la autogestión y el trabajo comprometido de sus miembros para garantizar el derecho humano al agua la junta de riego La “Merced – Potrerillos”.

De acuerdo a la entrevista en profundidad realizada la junta de riego ha alcanzado logros significativos producto de la autogestión durante tres décadas, durante este tiempo pasaron del riego por gravedad hasta la implementación de riego tecnificado y por aspersión. Esto les ha permitido llevar agua a lugares que antes eran de difícil acceso. De acuerdo al testimonio del representante de la junta de agua se evidencia que el rol activo de los miembros de la junta de agua ha garantizado un suministro eficiente de recurso hídrico, todo ello ha sido posible por el trabajo conjunto entre los actores involucrados en la gestión hídrica como miembros de la junta de agua y propietarios de terrenos que ha permitido garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos en la comunidad:

Bueno nosotros como somos un directorio autónomo, nosotros hemos visto hacemos un aporte económico, en caso de que por ejemplo del este de las fuentes...nosotros hicimos una...una... mantenimiento de las fuentes hídricas y eso hacemos nosotros cada año, cada año hacemos de las fuentes el mantenimiento de las fuentes hídricas con

los dueños propietarios de los terrenos quienes son los señores de Yacubamba (Representante Junta de Agua Potrerillos)

Esto demuestra entonces que Cotopaxi cuenta con una capacidad de movilización que permite unir fuerzas por una causa común como es el trabajo colectivo para garantizar el derecho humano al agua. En este sentido y considerando a la sociología de la acción pública respecto a la implementación de las políticas públicas estos escenarios ilustran como frente a situaciones adversas se puede recurrir al trabajo colectivo. A la vez que destaca la importancia de que las políticas públicas consideren los contextos, luchas y tejido social existente en torno a la gestión hídrica desde la experiencia de las comunidades, que de ser tomados en cuenta a través de asesoramiento, capacitación técnica y logística estas capacidades se potenciarían aún más. Ya que dentro de esta misma entrevista se señalaba que la LORHUAA no ha traído cambios significativos a nivel de gestión local y comunitaria, pues los usuarios y miembros de la junta de agua continúan trabajando de manera autónoma.

### **6.5 Las limitaciones de la política del agua y el derecho humano al agua**

Dentro de este apartado tomando en cuenta que en la LORHUAA se menciona que “el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable” (Art.57.LORHUAA) interesa problematizar en torno a las concepciones de los actores sociales sobre esta orientación. El debate sobre el derecho humano al agua estuvo presente cuando se debatía la ley previo a su aprobación lo que llevo a que este principio se vea reflejado a lo largo de la normativa. Desde sus considerandos y dentro de su articulado la ley se orienta a garantizar el derecho humano al agua con prácticas que permitan materializar lo planteado en la constitución del año 2008. Si bien la ley está orientada a promover el derecho humano al agua en todo sentido algunos artículos específicos que promueven este derecho son los siguientes:

*Art. 3.- Objeto de la Ley. El objeto de la presente Ley es garantizar el derecho humano al agua así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos,*

*Art. 58.- Exigibilidad del derecho humano al agua. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y comunas podrán exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento y observancia del derecho humano al agua,*

*“Art. 61.- Derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso al derecho humano al agua. Todas las personas ejercerán el derecho humano al agua en condiciones de igualdad”*

Sin embargo, entre los artículos que han despertado mayor interés debido a sus planteamientos es el artículo 130 que se refiere a la distribución y reasignación del agua:

*Art. 130.- Redistribución y reasignación del agua. La autoridad procederá a la reasignación de los caudales revertidos, en atención a la garantía del derecho humano al agua, el riego para la soberanía alimentaria y a efectivizar el acceso socialmente equitativo al uso y al aprovechamiento productivo del agua. La reasignación se dictará mediante acto administrativo, sobre la base de criterios técnicos, de eficiencia, sociales, económicos, ambientales y del respectivo consejo de cuenca.*

El derecho humano al agua ha sido problematizado desde la perspectiva de la justicia hídrica (Boelens, 2021, Schlosberg & Carruthers 2010, Swyngedouw, 2015) planteando la necesidad de promover la equidad, acceso y distribución del agua a través del reconocimiento de los derechos de los actores que participan en la gestión hídrica. En este sentido es fundamental investigar los mecanismos que impiden que los actores sociales accedan a los recursos hídricos que en muchas ocasiones sobre todo en los países andinos tienen su origen en redes políticas que deciden cómo distribuir el recurso hídrico en un territorio determinado, es por ello que las comunidades juegan un rol fundamental cuando establecen mecanismos de participación que les permiten plantear acciones en torno a la planificación y desarrollo de proyectos hídricos que garanticen el derecho humano al agua dentro de sus territorios.

En este sentido dentro de nuestra investigación interesa identificar en el marco de la LORHUAA los mecanismos establecidos para garantizar el derecho humano al agua. Si bien dentro de la normativa se menciona que a través de las instancias pertinentes como SENAGUA se promoverá este derecho dentro del escenario que analizamos debido al escaso apoyo técnico y económico el contexto es muy diferente, quedando entonces la promoción del derecho humano al agua en manos de las juntas de riego y agua potable, es decir un espacio de gestión hídrica autónomo donde si bien no se amplían los derechos en términos de obtener un mayor caudal sí se establecen estrategias securitarias del agua (Nicolas-Artero 2020) cuyo propósito es que los espacios de gestión hídrica ganados hasta ahora por las juntas de agua no se vean disminuidos, sin embargo, cabe destacar que estas estrategias son generadas desde las organizaciones (juntas de agua) y no desde las instancias gubernamentales, un ejemplo de ello es lo que pasa en la junta de riego de Collanas, donde a pesar de la contaminación que presenta el recurso hídrico este es distribuido a los usuarios que forman parte de la junta:

En la comunidad no hemos negado el agua a ningún usuario, porque ya sabe que el agua es un derecho que en la misma constitución está constituido como un derecho y a ninguna persona hay que negarle el agua y a su vez en la junta de Collanas todos han tenido ese beneficio , así como está el agua contaminada, así hemos dado a toditos, nosotros nos regimos mediante un horario un horario de riego de agua que todos los usuario ya tienen bien distribuido, de acuerdo al área o superficie de sus terrenos. (Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas)

Por otra parte se reflexiona en torno a que si bien se han desarrollado mecanismos de distribución hídrica, el derecho humano al agua debe también considerar, por instancias como SENAGUA, el control de la contaminación de los ríos tal como se establece en el artículo 57 de la LORHUAA “forma parte de este derecho el acceso al saneamiento ambiental que asegure la dignidad humana, la salud, evite la contaminación y garantice la calidad de

las reservas de agua para consumo humano” ya que actualmente la mayoría de ríos de la provincia de Cotopaxi presentan altos índices de contaminación, de esta manera se evidencia que los representantes de las juntas de agua han incorporado en sus visiones lógicas ambientales “el problema es la contaminación y eso sí es un problema fatal que hasta ahora no se ha resuelto” (Representante Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas).

Además, otra de las dificultades que se identifican en torno a garantizar el derecho humano al agua desde la LORHUAA es que dentro de su implementación no se han establecido mecanismos que contribuyan a reducir la distribución desigual del agua que existe entre los actores comunitarios y el sector privado. Esta diferencia de acuerdo a los testimonios recabados en las entrevistas a profundidad se debe a que los actores privados tienen una mayor capacidad económica, por ende mayor tecnificación que les permite implementar proyectos y gestionar proyectos vinculados con el agua.

Si bien dentro de lo establecido en la LORHUAA se prohíbe la privatización del recurso hídrico indirectamente la ley proporciona mayores beneficios a los actores privados en el sentido de que no toma en cuenta que los actores comunitarios del agua desconocen cómo realizar un informe técnico y/o jurídico. Es así como esta situación ha generado desequilibrios en torno a la implementación de la LORHUAA en territorio. En este sentido desde la sociología de la acción pública es posible identificar y comprender como las relaciones de poder y económicas dentro de un territorio influyen directamente en la configuración de la política pública en el sentido de que al contar con capacidad técnica y jurídica los actores privados refuerzan su posición dominante en cuanto a la gestión hídrica. Es así como de acuerdo a la normativa las empresas pueden cumplir con los requerimientos necesarios fruto de su capacidad de tecnificación, pero esta misma capacidad puede ocasionar que las comunidades que requieren acceso al agua pueden quedar excluidas y marginadas.

En este sentido es necesario analizar estas dinámicas con el objetivo de que la política pública del agua pueda materializarse en una gestión justa e inclusiva. Sin embargo, esto no se podrá alcanzar si no se establecen mecanismos de participación que permitan a los actores locales y comunitarios participar en los espacios de decisión vinculados con el agua.

En otro ámbito que presenta controversia por lo delicado de los argumentos los representantes de las juntas de agua de Cotopaxi se refieren a cómo los representantes institucionales de SENAGUA generan prácticas con poca transparencia, lo que sin duda genera dificultades en cuanto a la legitimidad y aplicación de la política pública. Dentro de los testimonios recabados se manifiesta que existen sobornos para obtener de manera ágil una autorización o permiso de uso de agua lo cual vulnera la integridad de los procesos y la transparencia en torno a la gestión hídrica. Todo ello da cuenta de que puede existir complicidad de los actores institucionales quienes de acuerdo a sus funciones deben velar por garantizar la correcta implementación de la normativa, pues al momento de existir favoritismos se vulnera la confianza en las instituciones, ya que estos hechos cuestionan los principios de transparencia, equidad y justicia en torno al acceso de los recursos hídricos. En este sentido es fundamental que en el ámbito de la aplicación de las normativas se consideren las estructuras de poder involucradas en los procesos de gestión hídrica.

## **6.6 Conclusión**

A través de este capítulo identificamos elementos orientados a nuestro objetivo específico número tres referente a “identificar desde los actores involucrados en la gestión hídrica las estrategias y procesos de adaptación que se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la Ley”. A través de la sociología de la acción pública se toman en cuenta cómo los actores son capaces de resignificar las normativas, negociar en los espacios de participación existentes y también producir estrategias y aprendizajes dentro de un escenario determinado.

Dentro de esta perspectiva se identifica que las normativas pueden generar efectos inesperados, es así que entre las principales limitaciones de la LORHUAA se encuentra la necesidad de que esta vaya acompañada de procesos y mecanismos de tecnificación. Dentro de Cotopaxi y el Cantón Latacunga existen caudales hídricos significativos pero no existen procesos de distribución que permitan a las comunidades acceder al recurso hídrico y satisfacer sus necesidades principalmente las relacionadas al consumo humano.

Todo ello ha llevado a que los actores comunitarios del agua (juntas de riego y agua potable) establezcan estrategias que les permitan dotar de recurso hídrico a sus miembros. Otra de las limitaciones que podemos ubicar es que los usuarios privados y comunitarios se encuentran en una relación desigual por su capacidad económica y sobre todo por poder acceder a asesoramiento técnico y jurídico. Frente a este escenario y por medio de la autogestión (principal estrategia de las juntas de agua para acceder a los recursos hídricos) las juntas han podido avanzar y superar sus desafíos técnicos y logísticos.

Otra de las limitaciones que encuentra la normativa hídrica en territorio es que no se pueden generar estrategias eficientes debido a que no se cuenta con una planificación territorial ni un inventario de recursos hídricos real que permita identificar los sectores en donde es necesario intervenir.

Esto ha incidido directamente en la percepción que tienen los actores sobre la LORHUAA ya que dentro de su contexto no existe un conocimiento a profundidad de lo que establece la normativa. En este sentido se identifica que las juntas de agua participaron activamente en las acciones colectivas previo a la aprobación de la LORHUAA, pero una vez aprobada la normativa no hubo un asesoramiento respecto a esta normativa que les permitiera entenderla a profundidad.

De esta manera, se ubica como otra limitación la falta de una comunicación constante y efectiva de SENAGUA hacia las juntas de agua que les permita generar empoderamiento y participar en los espacios de deliberación. Resalta entonces la importancia de cómo las normativas deben considerar la experiencia de los individuos, ya que estas guardan una relación directa con sus subjetividades. Es así como en términos prácticos la LORHUAA desde la perspectiva de los usuarios no ha generado cambios.

Consideramos que una de las principales reflexiones de este capítulo se refiere a que desde la sociología de la acción pública es fundamental analizar todos los elementos que existen y que influyen en la implementación de las normativas. Para ello es importante considerar los mecanismos de participación que permitan a los actores locales y comunitarios intervenir en los espacios de decisión vinculados con el agua, pues de esta manera podrán involucrarse en las decisiones en beneficio de sus comunidades.

## **Capítulo VII Reflexiones finales**

### **7.1 Aportes del estudio de caso para pensar la implementación de normativas hídricas en Ecuador y América Latina**

En la presente tesis nos interesó problematizar la implementación de la LORHUAA dentro de la provincia de Cotopaxi y su incidencia en las juntas de agua potable y riego del Cantón Latacunga, adscritas al canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato. El enfoque utilizado combinó herramientas propias de la Ecología Política, la Sociología de la Acción Pública y la Sociología Jurídica con el objetivo de estudiar la percepción de los actores sociales en un escenario tan diverso y desigual en torno a los recursos hídricos como es el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi.

Dentro de este camino y con el objetivo de centrarnos en ejes clave que permitieran identificar la problemática en torno a la distribución hídrica de la provincia nos planteamos los siguientes interrogantes ¿Qué dinámicas sociales, institucionales, territoriales se generaron en la provincia de Cotopaxi con la implementación de la LORHUAA? ¿Qué controversias emergen en la escala local por la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi?, ¿De qué manera se apropian de la normativa jurídica los distintos actores involucrados en la gestión del agua en Cotopaxi?

En este sentido, conscientes de lo complejo y dinámica que resulta el análisis de los problemas hídricos en Ecuador y concretamente en la Provincia de Cotopaxi, la presente tesis presenta hallazgos que apuntan a la reflexión acerca de los alcances de la normativa hídrica y a los desafíos que supone la escala local y territorial tendientes a la gestión del agua.

## **Dinámicas sociales, institucionales y territoriales**

Para responder el primer interrogante relacionado con las dinámicas sociales que emergen en la escala local por la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi, en primer término, considerando que los acontecimientos políticos y sociales guardan relación directa con lo que sucede a nivel nacional y regional, en el capítulo 2 y 3 profundizamos en torno a algunos elementos vinculados al escenario político que se presentaron en América Latina a partir de la década del 2000 principalmente en el Cono Sur, en donde los gobiernos denominados progresistas impulsaron políticas en torno a la reestructuración del estado pero a la vez interactuaron con la emergencia de movimientos sociales de corte ecoterritorial (Svampa, 2012).

En el caso de Ecuador, las organizaciones sociales, se sumaron a los procesos de transformación estatal con la llegada del presidente Rafael Correa en el año 2007. Uno de los escenarios donde confluyeron los actores sociales fue la Asamblea Constituyente en donde participaron activamente a partir de noviembre del año 2007. Entre las resoluciones de esta asamblea que generaron más expectativa dentro de los sectores sociales, movimientos y organizaciones sociales se destaca aquella que refería a la necesidad de convocar a los actores sociales vinculados a la gestión hídrica para participar en la formulación de una nueva Ley de Recursos Hídricos que reemplazará a la ley aprobada en 1972. Es por ello que dentro del capítulo III realizamos un análisis de cómo se diseñaron las normativas hídricas en Ecuador a lo largo del siglo XX, lo que nos permitió identificar en una primera parte cómo fue que la ley de recursos hídricos de 1972 planteó por primera vez que el agua es un bien público nacional y por lo tanto corresponde al Estado plantear sus mecanismos y estrategias para la distribución hídrica.

Cabe destacar que, a lo largo de este proceso y debido a los modelos de desarrollo que se impulsaban en América Latina, se encontrarán elementos de orden más bien técnico orientados a establecer una red de distribución hídrica; y en el caso de las ciudades ecuatorianas procesos de saneamiento

ambiental, mas no se orientaban, como se considera hoy en día en la normativa, priorizar el derecho humano al agua que permite a las poblaciones contar con condiciones adecuadas para garantizar su desarrollo humano y social.

Además, otra de las características que identificamos es que la mayoría de políticas y procesos impulsados, dentro de estas normativas, se concentraron principalmente en los ejes urbanos dejando en un segundo plano a los sectores rurales, donde radica históricamente la población campesina e indígena del país. Este también es el caso de las medidas de tendencia neoliberal que se impulsaron a partir de la década de 1980 y se extendieron hasta 1990. Si bien la presente investigación se enfoca en las problemáticas que trajo consigo la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi, estos acontecimientos que pueden parecer distantes y de una escala más amplia, son clave debido a que generaron una estructura de concesiones y privilegios en torno a la concentración y uso del agua por parte de actores privados.

A partir de la década de los '90, y frente a esta desigualdad vinculada a la permisividad del estado en donde los actores privados accedieron a beneficios significativos en cuanto a la gestión hídrica, observamos que surge un proceso bastante particular, en donde los actores comunitarios del agua conocidos como juntas de regantes fortalecieron sus capacidades organizativas con el apoyo de agencias internacionales suizas, alemanas y estadounidenses. En este escenario las agencias internacionales brindaron apoyo económico para que dentro de los sectores rurales se fortalecieran los sistemas de riego y agua potable, estas agencias concentraron su trabajo principalmente en la sierra central ecuatoriana. Gracias a este apoyo las comunidades indígenas y campesinas de Cotopaxi pudieron reducir de alguna manera la desigualdad existente en torno a la distribución de los recursos hídricos y les permitió llegar fortalecidos a la asamblea constituyente del año 1998 en donde se plantearon propuestas y borradores para la reestructuración de la gestión hídrica en el país. Este escenario no presentó cambios significativos hasta la

Asamblea Constituyente convocada a inicios del gobierno de Rafael Correa en el año 2007.

En este sentido y con el objetivo de poder comprender las controversias que surgieron en Cotopaxi, dentro del capítulo III abordamos las especificaciones en torno a los primeros debates en donde se levantaron los borradores iniciales de la LORHUAA. Desde que se desarrolló la Asamblea Constituyente se planteó que la necesidad más urgente y en la que tenía que hacer énfasis la ley se refería a hacer una realidad el derecho humano al agua, para ello se solicitaba que se establecieran también mecanismos de gestión participativos en donde los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador pudieran participar en espacios de decisión con el objetivo de lograr un redistribución hídrica equitativa.

Detallamos también dentro de este capítulo que si bien en la Constitución del año 2008 se planteaba que dentro de un año se contaría con una nueva ley de recursos hídricos este proceso se extendió debido a que se llevaron adelante acciones colectivas de carácter nacional en el año 2009, 2010 y 2012 principalmente porque los movimientos sociales indígenas y campesinos no estaban a favor de que se estableciera una autoridad única del agua, en este sentido considerando los múltiples desacuerdos la Asamblea Nacional convocó a una consulta prelegislativa que derivó en la aprobación de la LORHUAA en agosto del año 2014. Principalmente la LORHUAA traería consigo algunos mecanismos de gestión institucional distintos a los que se venían trabajando anteriormente, entre ellos se pueden ubicar la organización de los recursos hídricos en territorio ecuatoriano a través de nueve demarcaciones hidrográficas, la presencia de la AUA del agua a través de Senagua y el establecimiento de los Consejos de Cuenca que deberían recoger los planteamientos de las organizaciones sociales y comunitarias vinculadas a la gestión hídrica.

En este sentido dentro del presente capítulo se consideraron los planteamientos que se realizaron en cada una de las propuestas de ley

tomando en cuenta sus avances pero también sus limitaciones, el presente capítulo cierra con los planteamientos realizados en la nueva LORHUAA que se aprobó en la asamblea nacional en agosto del año 2014.

Este recorrido desde el ámbito sociopolítico nacional y el origen de la ley resulta relevante permitió dar cuenta en los capítulos subsiguientes de cómo estas tensiones y controversias se trasladaron a nivel local, específicamente al Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi.

De esta manera ubicamos, dentro de la narrativa histórica de las normativas vinculadas al agua, cómo se fueron consolidando y legitimando en el tiempo los actores con mecanismos que les permitieron jugar un rol preponderante en el manejo del agua. En este sentido desde la Ecología Política identificamos que las inequidades hídricas en Ecuador se acompañan a través de normativas que legitiman la concentración de poder.

### **Controversias**

A través de la presente tesis problematizamos el escenario local desde los planteamientos de la Ecología Política, la perspectiva de la justicia hídrica y sobretodo lo planteado desde la Sociología de la Acción Pública que permite evidenciar como la implementación de normativas puede generar efectos diversos, algunos incluso que contradicen los principios con las que estas se plantearon, de esta manera pudimos identificar las interpretaciones que hicieron los actores, sus visiones y percepciones en torno a la presencia de la ley en territorio.

Con este antecedente fue posible comprender la problemática de la LORHUAA desde sus primeros planteamientos, aprobación y procesos de implementación, lo que nos permitió trasladarnos con ese bagaje a la Provincia de Cotopaxi para responder la pregunta en torno a ¿Qué

controversias emergen en la escala local por la implementación de la LORHUAA en Cotopaxi?

En este sentido en el capítulo IV brindamos una contextualización geográfica, ambiental y social en torno a la Gestión Hídrica que se presenta en la Provincia de Cotopaxi, destacando por un lado que en Cotopaxi se cuenta con afluentes de ríos con grandes caudales como son el río Napo, Guayas, Pastaza y Esmeraldas pero además confluyen actores que le otorgan al escenario unas características particulares que tomaron relevancia a lo largo de la presente tesis, nos referimos a las juntas de agua potable y riego que provienen de procesos organizativos de larga data como los que abordamos en el capítulo III. De esta manera identificamos que en la Provincia de Cotopaxi en el ámbito de la gestión hídrica confluyen actores comunitarios, institucionales y privados lo que conlleva que los mismos se encuentren interactuando de manera permanente en torno a sus visiones, intereses y orientaciones en torno al agua.

Es así que las principales controversias en el marco de la implementación de la LORHUAA están relacionadas con la desigualdad en torno a la distribución hídrica dentro de la Provincia de Cotopaxi y para el caso de la presente tesis dentro del Cantón Latacunga. En este sentido es posible identificar altas concentraciones hídricas producto de las concesiones que hacen uso principalmente las empresas brocoleras y florícolas que se encuentran ubicadas en el Cantón Latacunga.

Este hecho en el marco de la LORHUAA trajo consigo controversias respecto a lo que se establece en el marco normativo sobre la orientación para garantizar el derecho humano al agua, distribuyendo el recurso en el siguiente orden, en primer término se considera la distribución de los recursos hídricos para agua de consumo humano, posteriormente para actividades agrícolas vinculadas a la soberanía alimentaria y finalmente para actividades relacionadas a los sistemas de agroexportación y proyectos hidroeléctricos, sin embargo de acuerdo a la información de SENAGUA dentro de la

Provincia de Cotopaxi se presenta una relación a la inversa donde el recurso hídrico es utilizado principalmente para electricidad y producción agrícola de exportación, quedando así un caudal mínimo destinado para las comunidades indígenas y campesinas del Cantón Latacunga.

Debido a este escenario de desigualdad hídrica, las juntas de agua potable y riego del Cantón Latacunga vinculadas al canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato, se sumaron al proceso de gestión y trámites de obtención de personerías jurídicas señalado en el artículo 18 de la LORHUAA. Contar con una personería jurídica representa ser reconocido legalmente y de acuerdo a la LORHUAA representa también acceder a los procesos de gestión, acceso y uso de los recursos hídricos dentro de un territorio determinado, además que se puede acceder a recursos financieros y técnicos para impulsar proyectos en sus comunidades.

Sin embargo, una de las primeras controversias se presenta al momento de interpretar la normativa, ya que por una parte se manifiesta que se reconocen los procesos comunitarios de gestión hídrica y por el otro cuando estas mismas organizaciones requieren apoyo técnico o económico frente a SENAGUA se les solicita contar con el documento que les acredite como un ente jurídico reconocido, caso contrario no se podrán realizar trámites frente al GAD Provincial correspondiente ni frente a SENAGUA.

En la fase de trabajo de campo de la presente tesis se identificaba que de 700 organizaciones vinculadas a la gestión hídrica 450 habían ya realizado sus trámites para obtener su personería jurídica, de acuerdo a los testimonios recabados dentro de las entrevistas a profundidad uno de los anhelos vinculados a la obtención de personerías jurídicas se refería a que gracias a este proceso se puede solicitar una concesión de uso de agua potable o de riego con carácter irrevocable.

En esta misma situación también se encuentran los actores privados y es ahí donde surge otra controversia debido a que SENAGUA con la LORHUAA

no establecieron mecanismos concretos que incidieran en el análisis o auditoría de las concesiones hídricas entregadas para garantizar el derecho humano al agua a las poblaciones que no tienen acceso al recurso hídrico, la evaluación de las concesiones hídricas fue un elemento que se planteó en la asamblea constituyente, se plasmó en la constitución del año 2008 y se reiteró en la LORHUAA 2014, pero estas decisiones no se plasmaron en acciones concretas dentro del escenario analizado.

Sin embargo, la misma ley genera escenarios en donde se reproduce la desigualdad, en el sentido de que solo acceden a este derecho si se cumple con una serie de requisitos y estudios técnicos solicitados por SENAGUA, en este sentido no todas las juntas de agua potable y de riego cuentan con la capacidad logística y financiera de poder contratar técnicos especializados y abogados que puedan acompañarles en la solicitud de su personería jurídica, entre los requisitos que más generan dificultad se encuentran aquellos como las actas de conformación de las juntas, establecimiento de estatutos, mediciones técnicas de caudales entre otros.

Con el objetivo de poder superar las necesidades en sus territorios las juntas de agua han recurrido a procesos de autogestión estableciendo mecanismos de cuotas, esta estrategia es de gran ayuda para juntas de agua grandes, por ejemplo las que cuentan con más de cien usuarios, sin embargo las juntas que cuentan con veinte o treinta usuarios no están en la misma capacidad. Por ende no pueden costear la contratación de un abogado o un técnico especializado para obtener su reconocimiento jurídico, la consecuencia de ello es que sin personería jurídica quedan en una condición de vulnerabilidad por la imposibilidad de gestionar recursos económicos y técnicos para sus juntas.

En este sentido y considerando lo planteado por la Sociología de la Acción Pública la implementación de normativas requiere procesos de acompañamiento permanentes que permita vincular a los actores a las que estas se orientan. Dentro del trabajo de campo se presentaron elementos y

controversias que más que vincular a los actores del agua les generó desconfianza y cuestionamientos a las normativas, un ejemplo de ello lo podemos percibir cuando a pesar de que las juntas de agua potable o riego obtenían sus personerías jurídicas y solicitaban una concesión hídrica con los criterios técnicos y jurídicos estas no les eran entregadas.

Otro de los casos que despertó cuestionamientos a la normativa era que incluso contando con la autorización de uso de agua los caudales no eran entregados. En este sentido desde los actores comunitarios surgieron cuestionamientos señalando que SENAGUA prioriza el uso del agua para la producción de productos agrícolas para la exportación en lugar de garantizar el derecho humano al agua, específicamente llevando agua a las comunidades para actividades humanas y agricultura a pequeña escala.

Todo ello ha generado una relación de tensión entre las juntas de agua potable y riego del Cantón Latacunga frente a las empresas florícolas y brocoleras, en este sentido podemos hablar de la conformación de un conflicto ambiental en el sentido de que estos (Merlinsky, 2020) que si bien no ha llegado a la etapa de confrontación

En este sentido la relación entre las juntas de agua de riego y agua potable con las empresas brocoleras y florícolas puede identificarse como un conflicto ambiental considerando que estos “son disputas de carácter social y político en torno a la apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales” (Merlinsky, 2020, p.2). En este sentido es importante reconocer que si bien los conflictos no siempre llegan a mostrar una manifestación pública las tensiones que surgen a pequeña escala son significativas.

Finalmente para responder a la pregunta ¿ De qué manera se apropian de la normativa jurídica los distintos actores involucrados en la gestión del agua en Cotopaxi? retomamos los planteamientos de Azuela (2006) ya que

consideramos que es fundamental tomar en cuenta la relación existente entre una normativa y su implementación en territorio. En este sentido fruto del análisis realizado y considerando las visiones de los actores se identifica que con la LORHUAA no han existido cambios significativos sino que aumentó y legitimó las desigualdades e inequidades hídricas existentes en el Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi.

La LORHUAA desde la perspectiva de los actores no tuvo un impacto sustancial en las prácticas de gestión hídrica, ya que la superposición de funciones entre las distintas dependencias involucradas en la gestión hídrica generó un escenario burocrático que favoreció a los actores privados debido a su capacidad económica que les permitió por un lado acceder a asesoramiento jurídico y por el otro contar con mecanismos de tecnificación que facilitaron que el agua llegue a sus territorios para ser utilizada con fines comerciales (agroexportación).

De esta manera la LORHUAA fue un elemento que a nivel discursivo dentro de su articulado propendía a garantizar el derecho humano al agua, si bien por un lado, normativamente, se orientó la consolidación de la AUA por otra parte se establecieron espacios de participación que no llegaron a concretarse en la práctica, nos referimos específicamente al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (CIPA) cuyo accionar hubiese permitido tomar decisiones integrales considerando la participación de los actores involucrados en la gestión hídrica. En este sentido entre los aportes principales que podemos ubicar dentro de la presente tesis se encuentran aquellos vinculados a considerar las estrategias necesarias que permiten llevar adelante una implementación efectiva considerando los escenarios y contextos donde la misma será aplicada, pues una normativa que no involucra a los actores a los que se dirige sin duda presentará obstáculos y desafíos en su implementación.

## **7.2 El caso de la LORHUA 2014: de su aprobación a su inconstitucionalidad**

Las leyes de recursos hídricos en Ecuador son un elemento de larga data en términos históricos, tomando en cuenta que se pueden ubicar iniciativas con la intención de organizar los recursos hídricos desde el año 1832, el desarrollo nacional llevó a que se planteará una normativa como tal en el año 1972 cuyo elemento innovador consiste en que por primera vez se planteaba al agua como un bien público y nacional, además promovía por primera vez a que los ciudadanos se involucrarán en la gestión hídrica y en el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, esta orientación planteada en la normativa se encontró con algunas limitaciones sobre todo cuando a pesar de existir mecanismos orientados a la participación social en la gestión hídrica se promovieron desde el poder ejecutivo obras hidráulicas orientadas a la producción masiva de cacao y banano.

Quedando en segundo término el establecimiento de sistemas de saneamiento a nivel nacional y finalmente las políticas y estrategias vinculadas a establecer sistemas que promovieran el uso del agua para consumo humano. A partir de la década de 1980 se establecen políticas de orientación neoliberal que a través de la Ley de Modernización establecida en el periodo presidencial del presidente Sixto Durán Ballén en donde se abría la posibilidad de que los empresarios pudieran gestionar los recursos hídricos.

Otra de las características de este periodo es que surgieron instituciones como el Ministerio de Vivienda, la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, Ministerio del Ambiente, Consejo Nacional de los Recursos Hídricos que tenían competencias en la gestión hídrica. Posteriormente se promulgó la Ley de Desarrollo Agrario que también incluía competencias en el ámbito de la

gestión hídrica, por ello podemos caracterizar este proceso como un escenario en donde confluyeron un sinnúmero de instituciones que no permitía que la gestión hídrica pudiera realizarse de manera eficiente.

Cabe destacar que ninguna de estas normativas tomaba en cuenta la situación de las concesiones hídricas ni el análisis de los derechos de uso hídrico. A partir de los años noventa la gestión hídrica a nivel nacional estuvo acompañada del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial bajo el proyecto “Estrategia para el sector del agua” evidenciando así la participación de organismos internacionales que solicitaban utilizar los recursos hídricos para proyectos hidroeléctricos.

Es claro que dentro de estas acciones se presentaba una orientación que privilegiaba al ámbito privado y no al ámbito público, es por ello que se inician los primeros debates en el año 1996 para reformar la Ley de Aguas de 1972 exigiendo que considerará la participación de organizaciones sociales campesinas e indígenas, sin embargo, la coyuntura de la época no permitió que se realizarán estos ajustes y todas las propuestas de reforma fueron archivadas.

Para el año 1998 con la reforma a la constitución ecuatoriana se retomaron estos debates pero los mismos quedaron abiertos y solamente se ratificó lo planteado en la Ley de Aguas de 1972 señalando que el Agua es propiedad del estado y de quienes obtengan sus derechos. La década de 1990 culminó sin propuestas claras dejando abierto el debate en torno al establecimiento de una gestión participativa en cuanto al manejo de los recursos hídricos.

Este escenario llevó a que a partir del inicio de la década del 2000 se iniciaran procesos de organización social y colectiva vinculados al Foro de los Recursos Hídricos insistiendo en la necesidad de revisar los usos, derechos y concesiones de agua anteriormente otorgadas, dichas propuestas fueron enviadas al Congreso Nacional pero no tuvieron acogida. La situación en torno a acoger las propuestas de reforma a la normativa de los recursos

hídricos no cambio de manera significativa sino hasta la asamblea constituyente del año 2008 luego de que tomara posesión como presidente de la república Rafael Correa.

Sin duda la asamblea constituyente del año 2008 marco un punto de inflexión en donde se planteó la necesidad de plantear una nueva Ley de Recursos Hídricos y derogar la ley de 1972. Dentro de esta coyuntura el Foro de los Recursos Hídricos lidero las propuestas de académicos, colectivos ambientales y representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas quienes veían en este escenario principalmente la posibilidad de revisar las concesiones hídricas entregadas anteriormente para obtener la anhelada distribución hídrica.

Dentro de los primeros borradores de la Ley de Recursos Hídricos se plantea que con el objetivo de evitar la superposición de funciones entre las instituciones involucradas en la gestión hídrica fue el establecimiento de la AUA que a través de la SENAGUA centralizaba las decisiones en torno a los recursos hídricos a nivel nacional, esta decisión no fue bien recibida por las organizaciones sociales, por lo que se presentaron inconformidades al respecto principalmente presentadas por el Movimiento Indígena Ecuatoriano ya que se exigía que la gestión del agua debe tomar en cuenta a todos los actores sociales involucrados, con estas exigencias se realizaron acciones colectivas a nivel nacional siendo las de mayor magnitud las del año 2009 y el año 2012, fruto de estas movilizaciones el borrador de la Ley de Recursos Hídricos fue archivado por un tiempo.

Posteriormente y con el objetivo de atender lo resuelto por la Asamblea Constituyente en torno a la expedición de una nueva ley de Recursos Hídricos la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional que se realizará una Consulta Prelegislativa de la que fueran parte los actores involucrados en la gestión hídrica como pueblos y nacionalidades indígenas, el inicio de este

proceso estaba dispuesto a partir del 14 de septiembre del 2012 sin embargo, este no inicio sino en el mes de marzo del año 2013.

La consulta prelegislativa fue cuestionada debido a que no fueron convocados todos los actores involucrados en la gestión hídrica además de que los temas de interés para los pueblos y nacionalidades no fueron tomados en cuenta en la consulta y por otra parte solamente 51 artículos fueron sometidos a consulta, finalmente luego de un proceso bastante cuestionado la LORHUAA fue aprobada en el año 2014.

Una vez aprobada la Ley las dificultades que se identificaron son aquellas relacionadas con la pluralidad de marcos jurídicos referentes a la gestión hídrica entre ellos la Constitución de la República, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) y la LORHUAA, todo ello aunado a las diversas instituciones involucradas en la gestión hídrica como SENAGUA y de acuerdo al modelo de descentralización estatal los GADS Provinciales (Peralvo, 2019).

El 28 de enero del año 2022, luego de estar vigente por siete años la LORHUAA fue declarada por la Corte Constitucional del Ecuador como inconstitucional. Este hecho tuvo su origen en la acción pública de inconstitucionalidad presentada en junio del año 2015 presentada por los movimientos nacionales indígenas y campesinos como la CONAIE y ECUARUNARI. En la resolución de la Corte Constitucional se resolvió que tanto la Ley de Recursos Hídricos como sus mecanismos de acción contradicen lo expuesto en la Constitución de la República del Ecuador: “ la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento son inconstitucionales por la forma al contrariar el Art. 57, numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador”.

El numeral 17 del artículo 57 de la constitución ecuatoriana hace referencia al derecho que tienen los pueblos a “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos

colectivos”, sin embargo, a pesar de esta acción de constitucionalidad se señala que la LORHUAA seguirá vigente hasta que se apruebe una normativa en un plazo de 12 meses, considerando todos los procesos de consulta a las comunidades y pueblos originarios, cabe destacar que las resoluciones de la corte son inapelables. En este nuevo escenario la desconfianza hacia las instituciones que gestionan los recursos hídricos por parte de las organizaciones sociales ha ido en aumento, pues luego de varios años de iniciado el debate en torno a garantizar el derecho humano en la asamblea constituyente del año 2008, la gestión hídrica justa y equitativa continúa siendo un tema pendiente en los escenarios locales.

De acuerdo a lo señalado por el Foro de los Recursos Hídricos de Ecuador que representa a organizaciones sociales, juntas de agua, juntas de regantes y ongs vinculadas al agua señala “el agua está a la deriva, con una ley declarada inconstitucional, pero que seguirá vigente por un año o mucho más. El sistema institucional público del agua sigue en crisis” (CAMAREN, 2022), este escenario sin duda abre un nuevo ciclo de debates y reflexiones en torno a los recursos hídricos en Ecuador que vincula a actores locales, provinciales y nacionales con el objetivo de proponer un nuevo marco normativo que considere aspectos estructurales de la gestión del agua en Ecuador y no solamente se establezcan marcos jurídicos que no resuelven los problemas históricos de concentración hídrica que aún permanecen en el país.

La LORHUAA 2014 dejó experiencias poco gratas en las organizaciones sociales al saber que estuvieron trabajando ocho años con una normativa que en el año 2022 fue declarada como inconstitucional por el mecanismo en que la misma fue aprobada, es decir la consulta pre legislativa que se realizó previo a su aprobación fue un mecanismo de forma solamente pues no consideró las necesidades de las organizaciones sociales y a pesar de presentarse como un mecanismo de participación ciudadana fueron miles de organizaciones sociales vinculadas a la gestión hídrica que no fueron consideradas dentro de este proceso (Isch y Zambrano, 2017, Zapatta, 2017).

En este sentido y para este proceso existe una atención especial en cómo se realizará el proceso en torno a la propuesta de una nueva ley de recursos hídricos, si bien la normativa establece que el poder ejecutivo debe enviar la propuesta de ley en la asamblea dentro de la misma constitución ecuatoriana se establece que también las iniciativas de ley pueden ser planteados por la sociedad y la asamblea nacional (Art.57. N. 16. CRE), de esta manera existe un acuerdo de insistir en que la nueva ley tome en cuenta los principios de participación ciudadana considerando principalmente los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades del Ecuador, la propuesta para este proceso es que se pueda contar con una veeduría ciudadana, por otra parte y para superar las limitaciones de la LORHUAA2014 se deberá contar con instrumentos que permitan implementar en territorio la ley acompañados de un presupuesto adecuado.

Otra de las exigencias presentadas dentro de este contexto es que los debates en torno a la nueva ley se puedan realizar en un ambiente político neutral en donde no solamente se consideren los intereses de grupos empresariales y económicos sino también de los pueblos y nacionalidades, si bien en la LORHUAA 2014 uno de los principales elementos que se consideraba era evitar en todo sentido la privatización de los recursos hídricos existieron dificultades para evaluar e intervenir en la concentración hídrica principalmente en algunas empresas cuyo accionar productivo no está orientado a la soberanía alimentaria como se señala en la constitución y la LORHUAA 2014, un ejemplo de ello son los casos que fueron analizados dentro de esta tesis.

Los debates en torno a la gestión hídrica y sus normativas en Ecuador, como se analizó en los primeros capítulos de esta tesis, son procesos históricos de larga data, si tomamos en cuenta las leyes la ley de recursos hídricos de 1972 fue considerada, para su época, como una ley innovadora. Posteriormente en los últimos 30 años se abrieron múltiples debates en torno a lo que debería ser una reforma integral a las ley de “aguas” en Ecuador, estos debates confluyeron en la asamblea constituyente del año 2008 con la participación

de múltiples actores sociales, entre ellos pueblos y nacionalidades indígenas que veían en este proceso la esperanza de tener una normativa que permitiera alcanzar una distribución hídrica equitativa y que interviniera en la alta concentración existente en algunos sectores, si bien dentro de la misma asamblea constituyente se estableció que la nueva ley de recursos hídricos debería aprobarse en un plazo de un año esta se aprobó, luego de pasar por una consulta pre-legislativa, movilizaciones sociales y acciones colectivas, seis años después.

Si bien la LORHUAA de 2014 expresa fundamentos importantes como garantizar en primer término el derecho humano al agua considerando en primera instancia la distribución de agua potable o para consumo humano, posteriormente el uso del agua para garantizar la soberanía alimentaria y tercero que se haga uso del agua para otros fines tuvo sus limitaciones en establecer mecanismos que limitaron una gestión hídrica participativa, desde su origen el rol y alcance de la AUA a través de SENAGUA causó controversias en los sectores sociales por la no claridad al establecer qué canales de riego pertenecían al estado y cuáles a las organizaciones sociales locales o comunitarias.

Además la sobreposición de competencias entre instituciones vinculadas a la gestión hídrica como SENAGUA, ARCA y GADS Provinciales lejos de agilizar las gestiones se convirtieron en entes burocráticos que limitaron la eficiencia en la aplicación de la normativa, todo ello aunado a las contradicciones existentes en las normativas nacionales principalmente en lo que establece la constitución ecuatoriana, la LORHUAA 2014 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Los plazos para proponer una nueva ley de recursos hídricos se encuentran vigentes y de ello hablaremos en el siguiente apartado.

### **7.3 Un nuevo ciclo: La propuesta de una ley intercultural de Recursos Hídricos**

“Queremos una Ley de Aguas con principios y reglas reales de aplicación”

Si bien dentro de la resolución de la corte constitucional que declara inconstitucional a la LORHUAA del año 2014 se establece que el ejecutivo deberá enviar a la Asamblea la nueva propuesta de Ley de Recursos Hídricos, los sectores sociales principalmente los vinculados a las organizaciones indígenas nacionales como CONAIE y ECUARUNARI vinculadas a organismos vinculados a la capacitación y asesoramiento en torno a las políticas públicas como CAMAREN que coordina el Foro de los Recursos Hídricos han liderado la propuesta desde los sectores populares. En este sentido dentro de este apartado se abordan los principales planteamientos en torno a la nueva propuesta de ley de aguas denominada como “Ley Orgánica Intercultural de la Gestión del Agua y de sus usos” que ha sido levantada desde las organizaciones sociales nacionales.

Entre los principales ejes que se han planteado dentro de esta propuesta levantada por las organizaciones sociales vinculadas con el Foro de los Recursos Hídricos se encuentran la necesidad de contar con mecanismos eficientes que impidan que el agua en Ecuador se concentre en pocas manos, por otra parte es fundamental también que se establezcan estrategias con la finalidad de disminuir la contaminación en los ríos del país, así como procesos para la conservación de los páramos, bosques, ecosistemas amazónicos y costeros, fuentes de agua superficiales y subterráneas.

Es fundamental además que dentro de la gestión hídrica se consideren elementos que garanticen la participación ciudadana, se precautelen los derechos colectivos así como los derechos de la naturaleza. Dentro de la LORHUAA del año 2014 que actualmente tiene un estado de

inconstitucionalidad se establecía la AUA liderada por SENAGUA, en este nuevo proyecto también se propone que exista una autoridad exclusiva del agua pero se propone que esta cuente con un nivel de gestión plural denominado “Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua” del que deberían formar parte los representantes del gobierno nacional, gads provinciales, empresarios, académicos pero principalmente los delegados de las organizaciones sociales, líderes de comunas, pueblos y nacionalidades así como presidentes de juntas de agua potable y riego, de esta manera la AUA llevará a cabo sus procedimientos a través de la consulta permanente al consejo y solamente con su autorización, que deberán regirse a los principios constitucionales.

La propuesta presentada se organiza en 240 artículos agrupados en 11 títulos y su principal orientación de acuerdo a las organizaciones sociales es lograr una justicia hídrica, ambiental y social. En este sentido lo que se busca es alcanzar una ley que haga efectiva la transitoria número 27 de la Constitución del año 2008 en donde se señala:

VIGESIMOSEPTIMA.- 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.

De acuerdo a lo señalado por las organizaciones sociales, y como pudimos analizar a lo largo de esta tesis la LORHUAA 2014, no estableció mecanismos claros en torno a la revisión y evaluación de la distribución hídrica, pues simplemente las concesiones hídricas que fueron entregadas o autorizadas por gobiernos anteriores no se pudieron evaluar o redistribuir. Por otra parte en las últimas leyes en torno a los recursos hídricos que ha tenido Ecuador tampoco se han establecido mecanismos que permitan regular y

evaluar lo que sucede con las aguas subterráneas, concentrándose las gestiones, mayormente, en lo que se refiere a las aguas superficiales.

En los últimos años dentro de Ecuador se han realizado perforaciones o “pozos” con autorización de SENAGUA, pero existen otros que han sido realizados al margen de la ley, razón por la que esta normativa de acuerdo al criterio de las organizaciones sociales la normativa debe actualizarse, ya que considerando que a pesar de que Ecuador tiene un alto capital hídrico per cápita, este recurso no se encuentra distribuido de manera equitativa con sistemas de agua potable o riego, lo que evidencia como vimos en los capítulos anteriores específicamente en el valle interandino de la sierra central ecuatoriana que existen amplias regiones que están pasando por un proceso de escasez hídrica y la explotación de las aguas subterráneas podría profundizar aún más esta situación.

El otro punto fundamental es que también se toman en cuenta una visión holística de los recursos hídricos al considerar dentro de esta propuesta los ciclos hidrológicos, elemento que no se tomaba en cuenta dentro de la ley anterior, se considera además evitar la duplicidad de normativas y reglamentos que inciden en la gestión hídrica como los que fueron detallados por (Peralvo, 2019) en este sentido se requiere una coordinación efectiva entre el ministerio de agricultura y SENAGUA.

Entre los principales elementos que podemos destacar fruto de las asambleas que se han realizado en la provincia de Chimborazo y Tungurahua con la participación de los representantes de la CONAIE y el Foro de los Recursos Hídricos para levantar la nueva propuesta de ley de recursos hídricos encontramos:

- Precautelar la gestión comunitaria del agua
- Respeto a territorios y derechos colectivos.

- Todas las autorizaciones de consumo humano que se encuentren bajo una gestión comunitarias deberán tener carácter indefinido.
- Cuidar fuentes de agua y ecosistemas.
- Las organizaciones comunitarias, pueblos y nacionalidades deberán formar parte del directorio de la AUA.
- El agua debe ser vista como fuente universal de vida y no como un recurso articulado solamente al ámbito productivo.
- Los recursos asignados para la gestión hídrica deben ser adecuados y otorgados de manera justa para todos sin contar con privilegios para algunos actores.
- La institucionalidad en la gestión de los recursos hídricos debe considerar mecanismos que controlen y sancionen el mal uso del recurso hídrico de ser el caso, además de que se debe realizar un análisis de la concentración hídrica para que no exista acaparamiento.
- El cuidado de los páramos debe ser una tarea fundamental, para ello deberán asignarse los recursos necesarios que permitan el cuidado de los ecosistemas.
- Cese a las actividades mineras.

Esta propuesta de ley fruto del debate en las organizaciones sociales, campesinas e indígenas acompañadas por el Foro de los Recursos Hídricos fue entregada a la Asamblea Nacional el 28 de marzo del 2023, el proyecto se denomina Ley Orgánica Intercultural de la Gestión del Agua y de sus usos (Anexo 5).

### **Figura 42**

*Organizaciones Sociales entregan a la Asamblea Nacional nueva propuesta para Ley de aguas*



Nota: Tomado de El Comercio

Por su parte el presidente Guillermo Lasso presentó el mismo día en la ciudad de Latacunga su propuesta argumentando que la nueva ley no privatizará los recursos hídricos y contribuirá a tener un Ecuador más productivo. Cabe destacar que hasta la presente fecha este debate continua y no existe un nuevo proyecto aprobado (Anexo 4).

### **Figura 43**

*Guillermo Lasso presenta en la ciudad de Latacunga su propuesta de Ley de Recursos Hídricos*



Nota: tomado de Ecuavisa (2022).

#### **7.4 Posibles escenarios futuros para la investigación en torno a los recursos hídricos en Ecuador y América Latina**

La presente tesis se desarrolló en un escenario en el que confluyen actores sociales e institucionales que a lo largo de estos años (2014-2022) se apropiaron de la normativa con el objetivo de satisfacer las necesidades de agua para sus usuarios. Si bien pudimos encontrar hallazgos relevantes identificamos también que se presentaron limitaciones en torno a poder realizar un estudio de mayor magnitud que considerará la región de la sierra de Cotopaxi pero también como se realiza la gestión hídrica en el subtrópico de la Provincia. En este sentido es necesario continuar problematizando sobre las dinámicas que establecen los actores del agua frente a la cada vez más grande escasez del recurso hídrico y la distribución desigual del agua que puede ser legitimado por las normativas vigentes.

De acuerdo a la información otorgada por las juntas de agua potable y riego del Cantón Latacunga se afirma que los caudales hídricos se han reducido en los últimos años donde incluso se presentan fuentes de agua prácticamente secas. Frente a este escenario las organizaciones han solicitado que se levante un censo real de los recursos hídricos para conocer con certeza cuál es el caudal hídrico disponible que puede utilizarse para garantizar el derecho humano al agua.

De esta manera nos permitimos plantear en esta parte final de la presente tesis cómo estas relaciones de disputa generan espacios que requieren un debate en torno a lo que denominamos “Ciudadanía hídrica”, en donde a la vez que se puedan ampliar los derechos de los ciudadanos en torno al acceso al agua se haga uso de los mecanismos de participación.

Otro de los elementos que puede abrir una línea de investigación es la que se refiere dentro del campo de la Ecología Política cómo desde los espacios institucionales se legitima el cambio de uso de suelos que ha incidido de manera directa en la ampliación de la frontera agrícola y productiva que afecta directamente a los páramos de la Provincia de Cotopaxi. Principalmente con la siembra de árboles ajenos al ecosistema como pinos, pastos y otros cultivos que requieren un alto consumo hídrico.

Estas actividades productivas inciden directamente en la disponibilidad del agua en la provincia ya que se alteran de manera significativa los procesos hidrológicos que reducen la capacidad de retención de agua en los páramos. En este sentido se requiere que antes de implementar políticas públicas se consideren los actores sociales presentes en un territorio con la finalidad de que se promueva un uso responsable de los recursos hídricos.

Aunado a ello se han identificado canales de riego a cielo abierto que debido a las múltiples actividades productivas y al crecimiento urbano no planificado presentan altos índices de contaminación, esta contaminación incide directamente en la calidad del agua que es utilizada para consumo humano y

riego lo cual genera un riesgo para la salud pública y el medio ambiente, es así que se hace necesario generar investigaciones que contribuyan a generar políticas públicas que consideren la prevención y saneamiento de los ríos de la provincia.

Una vez analizado el caso de las juntas de agua potable y riego que se ubican en el Cantón Latacunga se evidencia también la necesidad de que se realicen investigaciones en torno a los usos de agua por las empresas hidroeléctricas, brocoleras y mineras que como pudimos analizar dentro de esta tesis los caudales asignados superan significativamente aquellos que son otorgados para el consumo humano. Es necesario entonces indagar en torno a cuáles han sido los acuerdos institucionales y extrainstitucionales que han permitido la concentración hídrica en estos sectores empresariales con la finalidad de que se promueva una gestión hídrica responsable acorde a las necesidades de la población.

Otra de las líneas de investigación que fruto del trabajo de campo de esta tesis pudimos identificar es la sobreexplotación de las aguas subterráneas a través de la perforación de pozos para acceder al subsuelo sin autorización.

De acuerdo a la normativa vigente se requiere contar con licencias otorgadas por la AUA para realizar procesos de exploración y perforación con el objetivo de acceder a las aguas subterráneas. Para obtener la autorización se manifiesta que estas se otorgarán siempre y cuando no alteren el ciclo hidrológico del sector, promoviendo de esta manera la preservación, calidad y disponibilidad de los recursos hídricos para las futuras generaciones, para ello se deberán presentar estudios que respalden la viabilidad técnica y ambiental.

Sin embargo, frente a la escasez hídrica las comunidades rurales y las empresas ubicadas en el sector han recurrido a esta práctica como una alternativa para garantizar un caudal hídrico permanente.

Si bien esta práctica resulta una solución en el corto plazo genera preocupación a largo plazo por el agotamiento en la provincia de Cotopaxi no solamente del agua superficial sino también del agua subterránea. A nivel institucional no existe información precisa en torno a la cantidad de perforaciones realizadas, ya que en los documentos de SENAGUA en algunos se hace referencia a que dentro de la provincia de Cotopaxi existen de 30 a 70 pozos mientras que extraoficialmente se habla de la existencia de más de 100 perforaciones que se han realizado sin autorización, en este sentido esta falta de regulación pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos hídricos en Cotopaxi.

Finalmente algunos desafíos investigativos que quedan pendientes al finalizar la presente tesis es profundizar acerca de las brechas existentes entre lo que señala una normativa “vigente” y su implementación en la práctica.

Más aún cuando el gobierno ha anunciado que convocará próximamente a elecciones. En este sentido y en términos de gestión hídrica Ecuador enfrenta una situación muy particular debido a que los recursos hídricos actualmente se gestionan por medio de una normativa que ha sido declarada “inconstitucional”.

En este sentido como se ha debatido en el marco de la ecología política y la justicia hídrica las políticas del agua en latinoamerica enfrentan una falta de coherencia latente entre sus postulados y ejecución. Por otra parte dentro de la Provincia de Cotopaxi mientras a los usuarios comunitarios del agua se les solicitó realizar trámites con el objetivo de actualizar sus autorizaciones, a los actores privados no se les ha realizado una auditoría en torno al uso y/o caudales utilizados.

Se abre así un debate en torno a la manera en cómo las normativas legitiman las practicas de concentración de los actores privados frente a los actores comunitarios.

Asimismo el rol del Estado ecuatoriano como gestor principal del agua ha sido muy cuestionado, en el caso de la provincia de Cotopaxi su rol dista mucho de lo señalado en la ley y en la constitución ecuatoriana.

En este sentido se puede identificar que la gestión hídrica en Ecuador presenta retos y desafíos que no han podido ser superados a lo largo de la historia, una de las causas quizá es que los problemas del agua se han abordado desde una dimensión técnica sin tomar en cuenta los procesos políticos, sociales y culturales que forman parte de la estructura orgánica de las comunidades.

La presente tesis ha tomado en cuenta las visiones de la sociología de la acción pública, la ecología política y la justicia hídrica con el objetivo de enriquecer la comprensión de cómo en un escenario concreto se manifiestan las dinámicas de poder además de señalar que la normativa hídrica en territorio puede tomar diversos matices de acuerdo a las relaciones sociopolíticas en donde se aplica.

Cabe destacar que los hallazgos de la presente tesis son producto del análisis realizado en la provincia de Cotopaxi y estas conclusiones pueden ser muy distintas en otro sector del país. Finalmente en el escenario que se presenta actualmente se requiere continuar en el análisis respecto a los dos nuevos proyectos de ley que se encuentran en desarrollo, a la vez identificar de qué manera se desarrollan los debates para que estos deriven en una activación de los mecanismos de participación que permitan consolidar una ciudadanía hídrica que pueda vincular a los actores involucrados.



## Referencias bibliográficas

- Alimonda, H. (comp.) .(2002). *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Alimonda, H. (comp.). (2006). *Los Tormentos de la Materia. Aportes para una Ecología Política Latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana en H. Alimonda (coord.) *La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS /CLACSO.
- Alonso A. y Costa V. (2002), “Por una sociología dos conflitos ambientais no Brasil”, en: Alimonda H. (ed), *Ecología política. Nueva Naturaleza, sociedad y utopía*. CLACSO, Buenos Aires.
- Alvarado, J. (2016). Movimientos sociales con racionalidad ambiental: el caso de Kimsakocha. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 7(1), 80-95.
- Antón, J. (2010). Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado plurinacional en América Latina (págs. 219-257)*. Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Armitage, D., de Loë, R., & Plummer, R. (2012). Environmental governance and its implications for conservation practice. *Conservation Letters*, 5(4), 245-255.
- Asamblea Nacional (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Registro Oficial 305. Segundo suplemento.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución del Ecuador. Montecristi.
- Assies, W. (1999). *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El colegio de Michoacán.
- Avila-Garcia, P. (2015). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista estudios sociales* 55, 18 – 31.
- Azuela, A. (2006) Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental, México: UNAM, Fontamara.
- Azuela, A. y Musseta, P. (2008). Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. [mimeo], México.

- Baldeon Musetti, A. M. (2014). La problemática agraria en la provincia del Cotopaxi - Ecuador: Un análisis a través de la Constitución Nacional del Ecuador. Universidad Federal de la Integración Latino-Americana.
- Bakker, K. (2003). Archipelagos and networks: Urbanization and water privatization in the South. *The Geographical Journal*, 169 (4), 328-341.
- Bakker, K. (2010) *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bauer, C. (1997). Bringing water markets down to earth: The political economy of water rights in Chile, 1976-95.. *World Development*, volumen 25, pp. 639-656.
- Bebbington, A. y T. Perreault 1999 "Social capital, development and access to resources in highland Ecuador". *Economic Geography*, 75 (4): 395 – 418.
- Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Ágora Política* (4), 9-14.
- Bengoa, J. (2006). *La emergencia Indígena en América Latina*. México: FCE.
- Boelens, R (2002) "Recipes and resistance. Peasants' rights building and empowerment in the Licto Irrigation System, Ecuador". En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 144-172. Assen: Van Gorcum.
- Boelens, R., M. Zwarteveen y D. Roth (2005) «Water Rights and Legal Pluralism: Beyond Analysis and Recognition». En: Roth, D., R. Boelens y M. Zwarteveen (eds.), *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, pp. 254-268.
- Boelens, R. (2008). *Water rights arenas in the Andes: Upscaling the defence networks to localize Water control*. *Water Alternatives* 1(1): 48 - 65.
- Boelens (2008) *The rules of the game and the game of rules: Normalization and resistance in Andean water control*. PhD. Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.

- Boelens, R., Hoogesteger, J., & Swyngedouw, E. (2019). Urbanisation, hydrosocial territories and the political ecology of water scarcity. *Water International*, 44(5), 457-473.
- Boelens, R., Panfichi, A., & Guevara, A. (2010). Indigenous water rights in the Andean countries: struggles over resources and legitimacy. *Journal of Water Law* 20: pp. 268–277.
- Boelens, R., Getches, D., & Guevara-Gil, A. (Eds.). (2011). *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Earthscan.
- Boelens, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718513000432>
- Boelens, R. & Vos, J. (2014) Legal pluralism, hydraulic property creation and sustainability: the materialized nature of water rights in user-managed systems. *Sustainability Science* N. 11: pp. 55 – 62.
- Boelens, R. (2015). *Water, power and identity: The cultural politics of water in the Andes*. Routledge.
- Boelens, R., J. Hoogesteger, E. Swyngedouw, J. Vos y P. Wester (2016) «Hydrosocial territories: a political ecology perspective». *Water International*, volumen 41, número 1, pp. 1-14.
- Boelens, R. (2021). “Una introducción a la justicia hídrica” en Guzmán, A. Compiladora. *Justicia hídrica: una mirada desde América Latina* (Temas de actualidad, 26). Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- Bourdieu, P. (1996). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance: Against the tyranny of the market*. New Press.
- Bourdieu, P. (2005). *The Social Structures of the Economy*. Cambridge, UK: Polity Press.

- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires. Argentina.
- Braun, B. (2007). Biopolitics and the molecularization of life. *Cultural Geographies*, 14(1), 6-28. URL: <https://www.jstor.org/stable/44243679>
- Budds, J. y L. Hinojosa (2012) «Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru». *Water Alternatives*, volumen 5, número 1, pp. 119-137.
- Cabascango, S, J. (2011). *Análisis de los contenidos del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Callon, M.; Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2001); *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. París: Seuil.
- Camaren (2020). Foro de los Recursos Hídricos presentó Acción Pública de Inconstitucionalidad por fusión MAE-SENAGUA. URL: <https://camaren.org/foro-de-los-recursos-hidricos-presenta-accion-publica-de-inconstitucionalidad-por-fusion-mae-SENAGUA/>
- Camaren (2022). Oficio Camaren 2022- 018. Pronunciamiento sobre la sentencia de inconstitucionalidad a la ley de recursos hídricos url: <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2022/03/Of.-018-Organizaciones-.pdf>
- Campos, A., Banda, R., Sinichenko E. K., & Gritsuk. (2016). Distribución per cápita del agua en el Ecuador. *Revista Científica de Ciencias Naturales y Ambientales*, Volumen 10 (1), pp.29-36.
- Carrillo, J. (2006). Ecuador: un repaso a la historia institucional reciente. En G. Ezcarzaga, *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (Pp.3-7). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* , LI (205), 59-76.
- Castree, N. (2008). Neoliberalising Nature: Processes, Effects, and Evaluations. *Environment and planning A* 40: 153-173.

- Castro, M. (2020) Ecuador: polémica tras fusión del Ministerio del Ambiente con Secretaria del Agua. Mongabay. URL: <https://es.mongabay.com/2020/03/ecuador-fusion-ministerio-del-ambiente-SENAGUA-polemica/>
- Cremers, L., M. Ooijevaar y R. Boelens (2005) .Institutional reform in the Andean irrigation sector: Enabling policies for strengthening local rights and water management.. Natural Resources Forum, volumen 29, pp. 37-50.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008
- Coscione, M. (2009). *América Latina desde abajo*. Quito: ABYA YALA.
- Cotterrell, R., 1991. Introducción a la sociología del Derecho. Barcelona: Ariel
- Dávalos, P. (2006). Ganamos pero perdimos: Balance de lo logrado y problemas pendientes. En. G. Ezcarzaga, *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (Pp. 42-47). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.
- Delgado, G. (2013). ¿Por qué es importante la ecología política?. *Nueva Sociedad* 244, 47-60.
- Di Filippo, E. (2011). Los sin tierra y los Sin trabajo en Brasil y Argentina durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner. Un análisis de los procesos de institucionalización de los movimientos sociales. *Espacio Abierto*, 20 (3), 441-464.
- Duarte, A, Hoogesteger, J. y Yacoub, C. (2016). La gobernanza del agua Visiones desde la ecología política y la justicia hídrica. En *Gobernanza del Agua “una mirada desde la ecología política y la justicia hídrica”*.
- Dussel, E. (2011). La política de la liberación. Historia mundial y crítica. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ecuavisa (2022). Lasso e Iza miden su fuerza política con leyes sobre el agua. URL: <https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/lasso-e-iza-miden-su-fuerza-politica-con-leyes-sobre-el-agua-HX1473283>
- Eder, K. (1998). “La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales”, en *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, P. Ibarra y B. Tejerina (eds.). Madrid: Trotta.

- El Comercio (2016) Indígenas y campesinos protestan por la sequía y el supuesto bombardeo a las nubes en Cotopaxi. URL: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/indigenas-campesinos-protestan-sequia-cotopaxi.html>
- El Comercio (2018). Flores y brócoli apuntalan la innovación productiva. URL: <https://www.elcomercio.com/pages/flores-brocoli-apuntalan-innovacion-productiva.html>
- El Telégrafo (2018). Protestas en Cotopaxi por supuesto bombardeo de nubes. URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/protestas-cotopaxi-bombardeo-nubes>
- El Universo (2022). Hubo 23 cambios a la Constitución vigente en 9 años. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/08/nota/6420070/hubo-23-cambios-constitucion-vigente-9-anos/>
- El Universo (2022). Más de siete años pasaron sin que el Consejo Plurinacional del Agua se integre. URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/mas-de-siete-anos-pasaron-sin-que-el-consejo-plurinacional-del-agua-se-integre-nota/>
- Escobar, A. (2011). Ecología política de la globalidad y la diferencia en Alimonda, H. (coord.) *La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS/CLACSO.
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (1998). *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*. University of Chicago Press.
- FAO (2015) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. AQUASTAT Perfil de País - Ecuador. Roma, Italia.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Fischer-Kowalski, M. y Haberl, H. (2000). El metabolismo socioeconómico. *Ecología Política* 19, 21-34.

- Fontaine, G. (2001). Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador. *Indiana*, 57-67.
- Fountaine, G. (2004). Enfoques Conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. Foro Nacional Ambiental: Bogotá.
- Fransoi, M. S. (2020) La dinámica del territorio del agronegocio del brócoli en un área indígena de la sierra central del Ecuador. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Fraser, N. (2000) «Redistribution, recognition and participation: towards an integrated concept of justice». World Culture Report 2000. París: unesco.
- Friedman, L. M. (1977). *Law and Society: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- GAD Cotopaxi (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi.
- Giacaglia, M. (2002). Hegemonía, concepto clave para pensar la política. *Revista Tópicos* pp.151-159. Núm. 10 Argentina.
- Guerrero, W., & Hinojosa, L. (2017). Balance de las reformas institucionales sobre gestión del agua en el Ecuador. En A. Arroyo Castillo & E. Isch (Eds.), *Justicia Hídrica (Capítulo)*. Abya Yala/Justicia Hídrica.
- Ghiotti, S. (2006). Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, dossier 6. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1742>
- González, M. (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (págs. 35-62). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Greenberg, J. & Park, T. (1994). Political Ecology. *Journal of Political Ecology* 1, 1-12.

- Hajer, M. A. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Harvey, D. (1974) «Population, resources, and the ideology of science». *Economic Geography*, volumen 50, número 3, pp. 256-277.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo. Cuestiones de antagonismo 26*. Madrid: Akal.
- Hernández, C. (2011) Nueva política del agua y herencias centralizadoras: el Consejo de Cuenca del Valle de México en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8 (3), 303-327.
- Hernández, C. (2013). Poder , desarrollo y directrices hidráulicas desde el valle de México en *Ecología política del extractivismo en América Latina : casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Coordinado por Gian Carlo Delgado Ramos. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO.
- Hernández Romero, Y., (2018). Legitimación de las ert en ciudad de México: un análisis con el enfoque de la acción pública. *Revista de ciencias sociales (cr)*, iii(161).
- Hoogesteger, J. y H. Solis (2009) Experiencias and alternatives for structuring irrigation projects in the Ecuadorian Andes Irrigation: by or for farmers?. En G. Pons y J. Ferrer, eds., *Defending Livelihoods: Six studies concerning work in sustainable livelihoods*, 115-156. España: Intermón Oxfam.
- Hoogesteger, J. (2013) “Trans-forming social capital around water: Water user organizations, water rights, and non-governmental organizations in Cangahua, the Ecuadorian, Andes”. *Society and Natural Resources*, 26 (1): 60-74.
- Hoogesteger, J. (2014) Las reformas hídricas y el surgimiento del movimiento de usuarios del agua en el Ecuador. En los nuevos sujetos del agua: organización social y la democratización del agua en los Andes ecuatorianos. Quito, Ecuador: Justicia Hídrica, IEP y Abya Yala.
- Hoogesteger, J. (2014) . Los nuevos sujetos del agua: Organización social y la democratización de la gestión del agua en los Andes ecuatorianos. Quito: AbyaYala/iep/ Justicia Hídrica.

- Hoogesteger, J., R. Boelens y M. Baud (2016) «Territorial pluralism: water users' multi-scalar struggles against state ordering in Ecuador's highlands». *Water International*, volumen 41, número 1, pp. 91-106.
- INEC (2013). Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria, ESPAC.
- INEC (2010) Fascículo Provincial Cotopaxi. Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manual/Resultados-provinciales/cotopaxi.pdf>
- Isch, E., & Zambrano C., Á. (2017). En torno a los resultados de la consulta prelegislativa sobre la Ley de Recursos Hídricos. En A. Arroyo Castillo & E. Isch (Eds.), *Justicia Hídrica (Capítulo 11)*. Abya Yala/Justicia Hídrica.
- Lalander, R. (2009). Los indígenas y la Revolución Ciudadana. Rupturas y alianzas en Cotacachi y Otavalo. *Ecuador Debate*, 185-218.
- Larsimont, R. (2014). Ecología política del agua: reflexiones teórico-metodológicas para el estudio del regadío en la provincia de Mendoza. En *2do Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos*. Instituto Nacional del Agua, Argentina.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lascoumes P. y Le Galès P., (2014). *Sociología de la acción pública*. (2da. ed.) México: El Colegio de México.
- Lebel, L., Manuta, J. B., & Garden, P. (2010). Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand. *Regional Environmental Change*, 10(3), 211-223.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI editores.
- León, J. (2011). Entrevista la descentralización en el Ecuador. *Ágora Política*, 74-80.

- Li, T. M. (2007) *The will to improve: Governmentality, development and the practice of politics*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Maldonado, C. (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Universidad Libre.
- Martí i Puig, S., y Bastidas, C. (2012). ¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. N. 44: Pp. 19-33.
- Martínez, Luciano (2012) “Apuntes para pensar el territorio desde la dimensión social”. En *Ciencias Sociais Unisinos*, (48): 1, 12 – 18.
- Martínez, L. (2021). La especificidad de los procesos recientes de proletarización en la sierra ecuatoriana. *Caderno CRH*, 34, e021005. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.42052>
- Merlinsky, M. (2008). Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf)
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Argentina: CLACSO/Ediciones Ciccus.
- Merlinsky, G. (2015). Una sociología reflexiva para el análisis de los conflictos ambientales. Notas teórico-metodológicas en torno a dos estudios de caso. *Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social* 5 (10), pp. 29-42.
- Merlinsky, G. (2016). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*. Argentina: CLACSO/Ediciones Ciccus.
- Merlinsky, G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia (Uruguay)*, 24(spe), e358. Epub 01 de julio de 2020. <https://doi.org/10.31285/agro.24.358>
- Merry, E. (2006). *Human rights and gender violence: Translating international law into local justice*. University of Chicago Press.
- Mehta, L., & Movik, S. (2012). Water grabbing in the Mekong Basin: An analysis of the winners and losers of Thailand’s hydropower development in Lao PDR. *Water Alternatives*, 5(2), 392-411.

- Molle, F., P. Wester y P. Hirsch (2010) «River basin closure: Processes, implications and responses». *Agricultural Water Management*, volumen 97, número 4, pp. 569-577.
- Moncayo, P. (2011). Autonomía para la gente. *Ágora Política* (4), 16-23.
- Mouffe, C. (1985). Hegemonía, Política e Ideología. En J. L. (coord)., & S. X. editores (Ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México
- Muñoz, J. y Bustos, R. (2021). Gestión integrada de los recursos hídricos y gobernanza: Subcuenca del río Vinces, provincia Los Ríos-Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 27 471-497. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i.36532>
- Nicolas-Artero, Chloé. (2020). Las organizaciones de usuarios de agua en la construcción de la escasez hídrica. De las acciones geolegales a una territorialización securitaria del agua. *Revista INVI*, 35(99), 81-108. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582020000200081>
- Notichiv (2020). Productores de Brócoli disparan a las nubes. Noti Chiv. [Publicación en Facebook] URL: <https://www.facebook.com/NOTICHIV/photos/a.117478106577297/220524662939307/?type=3>
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO ECUADOR.
- Ortiz, S. (2012). *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. Quito: FLACSO ECUADOR.
- Ortiz, S. (2016). Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos. *Letras Verdes* (Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales) N. 19: pp. 45-66.
- Ospina, P. (2009). Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los Movimientos Sociales en el Ecuador (2007-2008) En R. Hoetmer, *Repensar la política desde América Latina: Cultura, Estados y Movimientos Sociales*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Ospina, P. (2010). Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La*

*Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado plurinacional en América Latina* (págs. 201-218). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.

Osorio, J. (2004). El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto del poder. México: Fondo de Cultura Económica.

Otálora Sechague, Juan David. (2015). Sociología de la acción pública: una mirada a nuevos enfoques. *Desafíos*, 27(2), 325-330. Retrieved June 23, 2023, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352015000200011&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352015000200011&lng=en&tlng=es).

Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analyzing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365.

Perreault, T. (2005) .State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia.. *Environment and Planning A*, volumen 37, n.mero 2, pp. 263-284. <doi: 10.1068/a36188>

Perreault, T. 2013 «Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the bolivian altiplano». *Antipode*, volumen 45, número 5, pp. 1050-1069.

Perreault, T. (2016) ¿Un tipo de gobernanza para un tipo de equidad? Hacia una teorización de la justicia en la gobernanza hídrica. En Duarte, Yacoub y Hoogester (2016) *Gobernanza del Agua. Una mirada desde la ecología política y la justicia hídrica*. Abya Ayala.

Pila, V. (2015). *Inscripción territorial de la identidad hídrica: la reterritorialización a partir de la gestión del agua*. (Tesis de maestría). FLACSO: Ecuador.

Ponce, A. (2013). Ecología Política y minería a gran escala. Estudio de caso del proyecto “Mirador”, Ecuador. En Delgado, G. (Cord.) *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO.

Porto-Gonçalves, C. (2006). El agua no se niega a nadie (La necesidad de escuchar otras voces). *Polis 14*.

- Ramírez, F. y Minteguiaga, Analía (2007). El nuevo tiempo del Estado, La política pos neoliberal del correísmo. OSAL .
- Ramírez, F. (2009). *El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador: el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. En Los Andes en Movimiento, Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Corporación Editora Nacional.*
- Ramírez, F. (2010). Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). *OSAL*: Pp. 18-47.
- Roca-Servat, D., & Botero-Mesa, M. (2020). La justicia hídrica y el desarrollo: más allá de los discursos de la economía verde, los derechos humanos neoliberales y los bienes comunes rentables. *Revista nuestraAmérica*, 8(16).
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y Lenguaje Contencioso. En D. N. Gilbert M. Joseph (Ed.), *Aspectos Cotidianos de la Formación del Estado* (págs. 213-226). D.F., México: ERA.
- Ruf, T. (2016) . Justicia hídrica y espacios de manejo del agua: Contradicciones y perspectivas en Ecuador. En Duarte, Yacoub y Hoogesteger (Editor/es) *En Gobernanza del Agua*. PP. (297 - 317). Editorial.
- Salazar, C. (2018). Transformación institucional y Gobierno de los asentamientos informales. En Patrick Le Galès y Vicente Ugalde (Eds.), *Gobernando la Ciudad de México* (545 – 568). El Colegio de México.
- Sánchez, C. (2010). Autonomía y pluralismo: Estados plurinacionales y pluriétnicos. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (págs. 259-288). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Sánchez Busso, M. (2023). Sociología jurídica: introducción y principales enfoques teóricos: (Sociology of law: Introduction and main theoretical approaches). *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2), 536–562. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1359>
- Schlosberg, D., & Carruthers, D. (2010). Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities. *Global Environmental Politics* 10(4), 12-35. <https://www.muse.jhu.edu/article/404381>.
- Senagua (2017). Boletín de la estadística del agua sectorial del agua. Senagua. Quito. Ecuador.

- Svampa, M. (2012) “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 32, noviembre.
- Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Swyngedouw, E. (2004) *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (2005). *Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization*. *Capitalism Nature Socialism* 16 (1): 81-98.
- Swyngedouw, E. (2009). *The political economy and political ecology of the hydro-social cycle*. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142 (1), 56-60
- Swyngedouw, E. (2015). *Liquid power: Contested hydro-modernities in twentieth-century Spain*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Terhorst, P., Olivera, M. & Dwinell, A. (2013). *Social Movements, Left Governments, and the Limits of Water Sector Reform in Latin America’s Left Turn*. *Latin American Perspectives*, Issue 191, Vol. 40 No. 4. Pp. 55-69.
- Tilly, C., (2004). *¿De dónde vienen los derechos?*. *Sociológica*, 19(55), 273-300.
- Tobias, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)*. Tesis Doctoral.
- Tuaza, L. (2011). *Runakunaka ashka shaikushka shinami rikurinkuna, ña mana tandanakunata munankunachu: la crisis del movimiento indígena ecuatoriano*. Quito, Ecuador: FLACSO ECUADOR.
- Venot, J. P. y F. Clement (2013) «Justice in development? An analysis of water interventions in the rural South». *Natural Resources Forum*, volumen 37, número 1, pp. 19-30.

- Vermillion, D. L. (1994). Irrigation management turnover: the shift from agency to local control. *Quarterly Journal of International Agriculture*, volumen 33, pp. 364-379.
- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Opera* N. 9: Pp. 7-22.
- Viteri, A. (2016). La experiencias de los Consejos de Cuenca en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo. Facultad Nacional del Litoral. URL: [http://www.aecidcf.org.co/Ponencias/2016/noviembre/MI281116-3/21.Acceso\\_Manejo\\_Difusion.pdf](http://www.aecidcf.org.co/Ponencias/2016/noviembre/MI281116-3/21.Acceso_Manejo_Difusion.pdf)
- Wagner, L. (2010). Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. (Tesis de doctorado) Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. Madrid: Centro de investigación para la paz.
- Weber, M. (2002). Economía y sociedad: Un esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. España.
- Wilder, M. y P. Romero Lankao (2006). Paradoxes of decentralization: Water reform and social implications in Mexico.. *World Development*, volumen 34, pp. 1977-1995.
- Zamosc, L. Y Postero, N. (2005). *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*. Quito: Abya Ayala.
- Zapatta, A. (2017). Construcciones discursivas en la nueva legislación de aguas en el Ecuador. *Antropológica*, 35(38),69-93. <https://doi.org/10.18800/antropologica.201701.003>
- Zwarteveen, M. y R. Boelens (2011) «La investigación interdisciplinaria referente a la temática de “Justicia Hídrica”: unas aproximaciones conceptuales». En: Boelens, R., L. Cremers y M. Zwarteveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, pp. 29-58.

## **Anexos y/o apéndices**

### **Anexo 1. Glosario de términos**

Autorizaciones para el uso de agua (Concesiones): Las autorizaciones se refieren a los documentos emitidos por la AUA en la demarcación hidrográfica donde se sitúan los usuarios. Estas autorizaciones pueden ser solicitadas por los usuarios que desean contar con el uso de un caudal hídrico ya sea para utilizarlo en actividades relacionadas con el consumo humano o riego para cultivos relacionados con la soberanía alimentaria. Para otorgar las autorizaciones SENAGUA actúa de acuerdo a lo señalado en la LORHUAA. Una vez que la autorización es otorgada el titular cuenta con los derechos exclusivos sobre los caudales autorizados lo que le da la capacidad de poder captar, tratar y utilizar el agua de acuerdo a lo que se señale en la autorización. De acuerdo a la normativa se aspira que estos caudales sean utilizados con responsabilidad, precautelando siempre el recurso hídrico para beneficio social.

Centros de Atención Ciudadana (CAC): Los centros de atención ciudadana son los entes operativos de las Demarcaciones Hidrográficas reconocidos por SENAGUA. Entre sus responsabilidades se encuentran planificar y ejecutar la gestión de los recursos hídricos dentro de la demarcación hidrográfica. Dentro de la implementación de la LORHUAA estos centros son clave debido a que los ciudadanos o usuarios involucrados en la gestión hídrica pueden acercarse a realizar los trámites respecto a personerías jurídicas y otras gestiones vinculadas con los usos de agua. De acuerdo a la normativa estos centros deben promover la participación activa de la ciudadanía, deben establecer espacios y canales de encuentro entre los representantes de SENAGUA y los representantes de las juntas de agua potable y riego.

Acumulación o concentración de concesiones: Este hecho se refiere a la situación en donde un solo actor u organización dentro de un mismo espacio

cuenta con dos o más concesiones para utilizar los recursos hídricos. Sin embargo, este tipo de fenómenos en el caso de presentarse pueden perjudicar a otros actores en el sentido de que se entiende como un acaparamiento de agua. El acaparamiento de agua como pudimos analizar dentro de la presente tesis puede generar consecuencias en la vida cotidiana de las comunidades. En este sentido cuando se presenta concentración o acumulación de concesiones se afectan los derechos y necesidades de otros usuarios. De acuerdo a lo establecido en la LORHUAA se debe garantizar el derecho humano al agua evitando la concentración hídrica en pocos actores, ya que el agua debe utilizarse para garantizar el bienestar de la población, en este sentido la concentración trae consigo consecuencias como escasez para comunidades aledañas al terreno o predio donde esta se presenta e incluso si esta es mayor puede afectar a los ríos y arroyos. Otra de las consecuencias es que debido a la concentración hídrica en algunos actores se pueden generar conflicto entre los usuarios del agua en diversas escalas. Para ello la LORHUAA a través de ARCA establece mecanismos normativos para evitar la concentración hídrica en un solo actor, uno de estos mecanismos se refiere a monitorear de manera permanente las concesiones existentes. De esta manera se puede contribuir a alcanzar una gestión hídrica equitativa en donde todos los usuarios puedan participar de manera justa y equilibrada.

**Cuenca Hidrográfica:** Las cuencas hidrográficas son unidades geográficas y territoriales que dentro del sistema de gestión hídrica establecido en la LORHUAA juega un rol clave debido a que propone una delimitación en función de las aguas que se dirigen hacia un cauce común, esta delimitación hidrográfica aplica para las aguas superficiales ya que en el caso de las aguas subterráneas no necesariamente los cauces siguen la misma ruta. También son consideradas dentro de las cuencas hidrográficas las zonas de recarga hídrica que alimentan los cauces de los ríos. En términos administrativos las cuencas hidrográficas son un elemento clave en la gestión y planificación de los recursos hídricos, pues dentro de esta delimitación se incluyen ríos secundarios, lagos y humedales. Además dentro de una cuenca hidrográfica

pueden coexistir múltiples actores sociales, institucionales y privados que requieren del uso del agua acorde a sus necesidades.

**Demarcaciones hidrográficas:** Una demarcación hidrográfica se compone de cuencas hidrográficas aledañas, de acuerdo a lo señalado en la LORHUAA en Ecuador se han establecido nueve Demarcaciones Hidrográficas. Estas demarcaciones juegan un rol fundamental en la gestión y planificación de los recursos hídricos al tomar en cuenta las particularidades que existen en cada territorio, principalmente analizan la disponibilidad del agua así como también su calidad. Dentro de las demarcaciones hidrográficas se pueden plantear estrategias orientadas a la protección de los recursos hídricos y la distribución equitativa de los mismos. Dentro de estos escenarios se requiere también la participación activa de los usuarios del agua y representantes de la sociedad civil.

**Microcuenca hidrográfica:** Las microcuencas hidrográficas son unidades territoriales delimitadas por líneas divisorias de agua que fluyen hacia un cauce común de manera superficial, las microcuencas contribuyen a que los cursos de agua confluyan hasta llegar a un punto en común. De acuerdo a la planificación de la LORHUAA es una unidad de tercer orden. La importancia de estas microcuencas recae en que al ser unidades de menor tamaño facilita implementar proyectos debido a que son manejables en términos operativos.

**Aprovechamientos productivos:** Son aquellos usos de los recursos hídricos que se destinan a la producción que promueve la Soberanía Alimentaria.

**Otros aprovechamientos productivos:** Son aquellos usos de los recursos hídricos que no están vinculados a la Soberanía Alimentaria entre ellos podemos ubicar a la producción industrial y agroindustrial, a la minería e hidrocarburos y también a aquellas empresas vinculadas con la energía hidroeléctrica. Entran también dentro de este ámbito el uso de agua de riego para cultivos que no están relacionados con la soberanía alimentaria.

Usos del agua: De acuerdo a la LORHUAA específicamente en su artículo 88 son aquellos usos que involucran el agua de consumo humano, riego para cultivos que garanticen la soberanía alimentaria, cría de especies acuáticas. La LORHUAA establece que una de las prioridades es garantizar el agua de consumo humano, principalmente suministrando agua potable para que las poblaciones puedan satisfacer sus necesidades básicas entre ellas higiene y saneamiento. Otra de las prácticas que promueve la ley es la de promover la producción alimentaria vinculada a la soberanía alimentaria y a los procesos agrícolas sostenibles. También se reconocen la acuicultura para la cría de peces y los abrevaderos para que los animales puedan tener suficiente agua para su desarrollo.

Usuarios: La LORHUAA reconoce como usuario a todo aquel actor que posee autorización para utilizar el agua. En este sentido no son reconocidos aquellos usuarios que son meramente consumidores de servicios relacionados con el agua. En este sentido solamente son reconocidos como usuarios los titulares de autorizaciones que utilizan los recursos hídricos para fines vinculados al consumo humano, fines productivos, generación de energía o actividades industriales.

Sistema de Información del Recurso Hídrico: Infraestructura tecnológica que permite la integración, almacenamiento y procesamiento de información vinculada a la gestión integral de los recursos hídricos. Dentro de este sistema se ubican datos cualitativos como cuantitativos en torno a los recursos hídricos, entre algunos indicadores que se encuentran en el mismo podemos identificar: cantidad y calidad del agua, usuarios, actas, documentos y bibliografía especializada. El sistema fue creado como un apoyo para la gestión hídrica que permita definir las estrategias adecuadas para la aplicación de la política pública del agua.

Efluente: se refiere al caudal que sale de la última unidad de tratamiento de aguas residuales.

Indicador hídrico: Valor que se obtiene a través del análisis o usos productivos del agua. Este indicador permite monitorear, describir y evaluar distintos elementos necesarios para otorgar autorizaciones y planificar la distribución de los recursos hídricos en territorio. La interpretación de los mismos además permite obtener información importante para orientar la política pública, ya que con ellos se identifican estrategias de mejora a los problemas que se presentan en territorio.

Parámetros: Se refiere a los datos que pueden ser registrados, medidos y observados con cierta periodicidad. Principalmente se orientan a monitorear los usos del agua a las autorizaciones otorgadas a los diversos usuarios.

Área hidrológica de estudio: Son regiones geográficas en donde se concentra y recoge agua superficial como subterránea. A través el estudio de estas áreas hidrológicas se puede hacer una cuantificación y distribución de los recursos hídricos. Por lo general se toman en cuenta los límites naturales y topográficos de una cuenca o subcuenca. Respecto a las aguas subterráneas es necesario utilizar criterios hidrogeológicos sobre todo para identificar las zonas de recarga y el retorno de aguas al subsuelo. A partir de estos análisis es posible determinar la disponibilidad de los recursos hídricos en una región.

Plan de Gestión Integral de Recursos Hídricos (PGIRH): Es una herramienta de planificación que promueve la gestión integral del agua en un escenario geográfico determinado, entre sus objetivos se encuentran la planificación estratégica sectorial que permita distribuir los recursos de forma equitativa. Por lo general estos planes se elaboran a través del diagnóstico exhaustivo de las demarcaciones hidrográficas, cuencas y microcuencas.

## **Anexo 2. Entrevistas realizadas**

- Administrador toma 2 Sector Norte Canal de Riego Latacunga-Salcedo-Ambato. Cotopaxi (Ecuador).
- Directiva Junta de Agua sector norte Latacunga. Cotopaxi (Ecuador).
- Ex Director de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GAD) de Cotopaxi (Ecuador).
- Junta Administradora de Agua Potable San Buenaventura. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta Administradora de Agua Potable Regional Río Blanco. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta Agua de Riego San Francisco de Collanas
- Junta de Agua “Alpamalag Patoas”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Agua Barrio Juan Pablo. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Agua Barrio Río Blanco Tanicuchi. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua Barrio San Juan. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua de Cuicuno. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua de la comunidad de Guangomalag. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua de la parroquia “Pastocalle”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua de riego San Francisco de Collanas. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua de Zumbálica. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua occidental Latacunga. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Agua Potable “La Calera”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua potable “La Calera”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua potable de Río Blanco. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Agua Potable Eloy Alfaro. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua potable, “Los Cinco Barrios”. Mulaló. Cotopaxi (Ecuador).

- Junta de agua Rumipamba. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua San Buenaventura (COLAISA). Cotopaxi (Ecuador).
  
- Junta de agua San Buenaventura. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Agua Santan Chico. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua sector oriente Latacunga. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua sector sur Latacunga. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de agua Tandaliví. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de riego “El arbolito”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de riego “Tilipulo”. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de riego del sector de Cochaloma. Cotopaxi (Ecuador).
- Junta de Riego La “Merced Cotopaxi. Cotopaxi (Ecuador).
- Representante. SENAGUA COTOPAXI. Cotopaxi (Ecuador).
- Toma 12. Sector Tanicuchi canal de riego Latacunga-Salcedo-Ambato. Cotopaxi (Ecuador).

**Anexo 3. Pronunciamiento en torno a la sentencia de inconstitucionalidad a la Ley de Recursos Hídricos dictada por la Corte Constitucional por Camaren y el Foro de los Recursos Hídricos.**

Oficio CAMAREN 2022- 018  
Quito, 7 de febrero de 2022

Compañeras y compañeros  
ORGANIZACIONES SOCIALES, JUNTAS DE AGUA, JUNTAS DE  
REGANTES, ONG, INSTITUCIONES PÚBLICAS

Presente

De mi consideración:

La Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N°45-15-IN/22, de 28 de enero del presente año, declara inconstitucional a la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento y da plazo de un año a partir de su publicación, para que el Presidente de la República elabore y presente un proyecto de ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional para que ésta lo tramite de conformidad con lo que prescrito en la Constitución y respetando los criterios jurisdiccionales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa. También establece que permanecerán vigentes la ley y el reglamento actuales hasta que se apruebe la nueva Ley y su Reglamento.

Varias organizaciones sociales y usuarias del agua, representantes de gremios, ONG, académicos e investigadores, reunidos en la Mesa Nacional del Foro de Recursos Hídricos, el 3 de los corrientes, elaboró y aprobó un pronunciamiento sobre el tema en referencia, que nos permitimos entregar a

usted y que también enviamos al señor Guillermo Lasso Presidente de la República. Entre varios de los asuntos resueltos resumimos lo siguiente:

La elaboración del proyecto de ley que formule el ejecutivo deberá hacerse con participación ciudadana y en procesos de consulta prelegislativa, ya que la ley cubre a toda la sociedad. Igual procedimiento debe darse para el futuro reglamento.

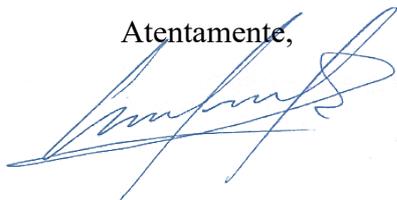
Para garantizar que la elaboración de la ley se haga según lo dicho en el párrafo anterior, solicitamos el establecimiento de una veeduría social, que acompañe los procesos tanto a nivel nacional como local.

Aspiramos a que la nueva ley, como no puede ser de otra forma, se enmarque en los principios de nuestra Constitución, que rescate los avances normativos logrados hasta la actualidad y que se proyecte de acuerdo a los nuevos desafíos globales y nacionales para lograr una ley orientada a la conservación de las fuentes hídricas, a la lucha contra la contaminación, al acceso equitativo del agua, al fortalecimiento de los servicios públicos y comunitarios del agua, al respeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades, así como para contar con un sistema nacional estratégico del agua, articulado, eficiente y democrático.

En ese sentido, hemos expresado al señor Presidente el deseo de participar en el análisis y debate de la propuesta. Por otra parte, también consideramos que es fundamental que las organizaciones estén llamados a elaborar y contribuir con nuevas propuestas.

Una comunicación en similares términos hemos enviado a la Corte Constitucional, Consejo de Participación Ciudadana, CONGOPE y AME, así como a organizaciones usuarios del agua y comunitarios.

Atentamente,



Antonio Gaybor Secaira  
Secretario Ejecutivo del CAMAREN Coordinador Nacional del  
Foro de los Recursos Hídricos

Adjunto: Lo indicado

## **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD A LA LEY DE RECURSOS HÍDRICOS**

3 de febrero de 2022

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1 La demanda**

La Ley de Recursos Hídricos de 2014 y su Reglamento fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional del Ecuador, el 28 de enero de 2022. La Ley ha estado vigente por siete años.

La CONAIE presentó en junio de 2015 una acción pública de inconstitucionalidad de forma y de fondo. La norma impugnada corresponde a los Arts. 1, 43, 45, 46,47,51,52,53,54,55 y 98 de la Ley; y, los Arts. 20,47,51,52 y 72 del Reglamento correspondiente expedido en abril del 2015. La demanda de inconstitucionalidad del Reglamento fue también presentada por la ECUARUNARI, TUCAYTA, UCIA y UNAGUA.

## **1.2 La Resolución de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional el 28 de enero del 2022 resuelve “que la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento son inconstitucionales por la forma al contrariar el Art. 57, numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador”. También decide que ambas normas en referencia permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva Ley de Recursos Hídricos y da plazo de 12 meses para que el Presidente de la República elabore y presente un Proyecto de Ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional, respetando los criterios jurisdiccionales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa.

Las resoluciones adoptadas por la Corte tienen el carácter de inapelables, por lo tanto, deben ser cumplidas.

## **2. DISCUSIÓN DE LA RESOLUCIÓN**

A partir de la resolución de la Corte Constitucional se expresa un descontento creciente sobre la gestión del agua, las normas e institucionalidad. Han sido décadas de estudios, generación de propuestas y lucha por establecer nuevas normativas e institucionalidad que nos conduzca a gestionar de manera social y equitativa el agua. Diríamos que ahora el agua está a la deriva, con una ley declarada inconstitucional, pero que seguirá vigente por un año o mucho más. El sistema institucional público del agua sigue en crisis.

Frente a esta realidad las organizaciones sociales y de usuarios del agua junto con representantes de instituciones públicas y privadas, de la academia y sectores productivos, reafirman su vocación y deseo para refrendar de manera mancomunada nuestro análisis y la generación de propuestas orientadas a contar en el futuro con un nuevo marco normativo transformador e institucional público y el fortalecimiento de la gestión comunitaria

### **2.1 Sobre la inconstitucionalidad de “forma”**

1 Resolución tomada en la Mesa Nacional del Foro de Recursos Hídricos, realizada vía zoom el 3 de febrero de 2022

La Corte basa su resolución en los aspectos llamados de “forma”. En términos comunes se refiere a la manera como se formuló la Ley. Lo cual, por supuesto, no es un tema secundario!!.

La Corte considera que la Ley es “inconstitucional en la forma pues la realización de la consulta prelegislativa no ha garantizado su finalidad, de que se escuche la opinión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que estos participen en asuntos públicos, que les afectan y dado que tampoco fue culturalmente adecuada”.

En términos generales la participación ciudadana y la consulta prelegislativa son temas medulares para construir una sociedad más democrática, como se contempla en nuestra Constitución.

Nosotros creemos que la implementación de los principios de participación ciudadana y de consulta prelegislativa no pueden constituirse en mecanismos de manipulación social y control político y con esto elaborar leyes y normas secundarias hechas a la medida de ciertos grupos.

También consideramos que la consulta prelegislativa no puede obviarse, que debe ser un proceso debidamente normado y consensuado y que los resultados de la consulta y del diálogo deben ser respetados.

## **2.2 Sobre la elaboración de la nueva Ley**

Por resolución de la Corte, el Presidente de la República deberá elaborar un proyecto de Ley de Recursos Hídricos, en el plazo de un año. Claro que el Ejecutivo tiene el deber de elaborar proyectos de ley y presentarlos a la Asamblea, sin embargo, hay que recordar que, de acuerdo a la Constitución, los proyectos de ley pueden venir también de la iniciativa popular y de la Asamblea. Esto último no se señala en la resolución de la Corte.

Independientemente de quién elabore el proyecto de ley, deberá hacerse con participación ciudadana y en procesos de consulta prelegislativa, ya que la Ley cubre a toda la sociedad, que incluye a los sujetos de derechos colectivos, todo esto deberá estar normado en instructivos previamente consensuados. En este contexto, el Reglamento también deberá elaborarse con participación ciudadana y consulta prelegislativa. El proyecto que elabore el ejecutivo deberá contar con una veeduría ciudadana que esté presente tanto en el análisis y el debate local como nacional.

Participar plenamente en la elaboración de leyes y normas secundarias no es una dádiva de las autoridades, es un derecho consagrado en la Constitución.

Sin embargo, de lo señalado, contar con leyes y normas elaboradas de la forma descrita no es suficiente para el desarrollo nacional. Es necesario complementar con políticas públicas, instituciones eficientes y democráticas y con la asignación de recursos para su implementación por parte del ejecutivo.

### **2.3 Las amenazas del nuevo proceso**

Sería ingenuo pensar que las leyes se elaboren en ambientes políticos neutros. Por el contrario, se hacen en medio de correlación de distintas fuerzas.

La declaración de inconstitucionalidad de la ley y la disposición de elaborar una nueva en la coyuntura nacional actual, puede conducir a que ciertos intereses de grupos económicos pretendan prevalecer sobre los intereses de las grandes mayorías del Ecuador.

Por varias décadas estos grupos, aspiran a la privatización de los servicios de agua y al establecimiento de la minería en las fuentes de agua, a concentrar el agua a favor de ciertas empresas, y a evadir los pagos para el acceso al agua, para la conservación de las fuentes y la lucha contra la contaminación.

Aspiran mantener un sistema institucional funcional a sus intereses, a seguir utilizando las aguas en grandes cantidades al margen de la ley y a favorecer cierto tipo de producción, en desmedro de aquella orientada a la soberanía alimentaria nacional.

### **3. LA NUEVA LEY**

#### **3.1 Largo debate sobre la Ley de Aguas**

En 1972 se dictó la Ley de Aguas, calificada por muchos como avanzada para esos tiempos. Desde hace 30 años, se abrió un proceso de análisis y debate y se generaron múltiples borradores de ley, que respondían a diferentes perspectivas teóricas y políticas, en cuya elaboración participaron varios sectores sociales organizados, académicos, especialistas e instituciones públicas y privadas.

Producto del proceso de movilización social, la Constitución del 2008 dispuso que se expida una nueva Ley de Recursos Hídricos, en el plazo de un año, sin embargo, se aprobó seis años más tarde. Esta ley es considerada como un asunto fundamental para el convivir nacional. Luego de lo cual, se expidió la Ley del 2014, que incorporó algunos elementos importantes que fueron formulados en los procesos previos e inspirados en algunos principios Constitucionales. Ciertamente que esta ley recoge muchas aspiraciones de las organizaciones sociales, pero también ha sido cuestionada por que no se incorporó otras propuestas importantes provenientes principalmente de organizaciones usuarias del agua y de pueblos y nacionalidades.

Hay que tener presente que el tiempo dado por la Corte Constitucional para la preparación del proyecto por el ejecutivo es de un año y que luego deberá ser tramitado en la Asamblea Nacional, lo que implica un tiempo adicional. Durante todo este proceso debe haber participación ciudadana y también consulta prelegislativa.

### **3.2 Por una nueva Ley de Aguas transformadora Qué ley queremos?**

Aspiramos tener una ley que plasme los principios constitucionales, que permita

gestionar el agua, sus fuentes y ecosistemas para que la gente viva mejor y se preserve la naturaleza. Una ley que reconozca los derechos ciudadanos y colectivos de los pueblos y nacionalidades, que facilite la participación social en sus diferentes espacios para la formulación de normas y políticas públicas, así como para su implementación, que cree las condiciones para el acceso equitativo al agua, que dé respuesta a los grandes desafíos como el cambio climático. Que reafirme la gestión pública y comunitaria, que facilite el desarrollo del conocimiento de nuestra realidad hídrica tan necesario para que contribuya a la mejor gestión, entre otros.

La nueva Ley debe de manera explícita y detallada normar otros temas trascendentales como por ejemplo, la concreción de la Transitoria 27 de la Constitución, que dispone la revisión del acceso al agua de riego, la lucha contra el deterioro de las fuentes y la reducción de caudales, la prevención y control de la contaminación de las aguas. Es necesario contar con un nuevo marco normativo para la gestión de las aguas subterráneas que actualmente son, en la práctica, gestionadas de manera privada y al margen de la ley. No se puede dejar de lado la necesidad de que la Ley contemple la prevención de riesgos asociados al agua y a fenómenos climáticos. Hay varios ecosistemas que tienen roles preponderantes en el ciclo hidrológico. Para el futuro es necesario crear un régimen especial que garantice su sostenibilidad. Así mismo hay que considerar la necesaria articulación entre la planificación hídrica y la planificación y ordenamiento territorial.

La nueva ley debería reconocer los derechos constitucionales fundamentales como el derecho humano al agua, que es indispensable para la vigencia de otros derechos como la alimentación, la salud y la vida y los derechos de la naturaleza. No está por demás insistir que la nueva ley no puede apartarse de

la Constitución, merece especial atención tener presente los Arts. 318 y 11 numeral 4 de nuestra Carta Magna.

Queremos una ley que establezca las nuevas características de la institucionalidad pública para que esta sea eficiente y democrática, una autoridad única del agua que sea parte de un sistema nacional estratégico del agua, en el que se incluya también la institucionalidad pública para el riego.

Elaborar la nueva ley no significa partir de cero. Hay conocimientos y cuerpos de normas que deben ser rescatados. Pero también es fundamental imaginar normativas pensando en el cambio del escenario nacional y mundial.

¿Quién elabora un nuevo proyecto de ley?

Las organizaciones sociales, gremios y universidades están llamados a elaborar o contribuir con nuevas propuestas de ley. El Foro se sumaría con entusiasmo a procesos participativos de elaboración de la ley. Para esto es necesaria la unidad de las organizaciones sociales.

**Anexo 4. Extracto Propuesta Ley Recursos Hídricos Guillermo Lasso  
(Presidente).**





**ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA**  
**DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DE AGUA**  
**EN EL ECUADOR**

**Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código postal: 170525 / Quito- Ecuador  
Teléfono: +593-2-398 7600  
[www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)



### 1. Presentación.

Con la expedición de la Sentencia No. 45-15-IN/22 la Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad por la forma, de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

El Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, Mgs. Fabián Pozo Neira, mediante oficio No. PR-SNJRD-2022-0172-OQ, de 10 de junio de 2022, dirigido al Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica MAATE, Ing. Gustavo Manrique Miranda, delegó al MAATE, para que esta Cartera de Estado, elabore el anteproyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; por lo que se dispuso por parte de la máxima autoridad del MAATE al Viceministerio del Agua, a fin de que se encargue de realizar un proceso participativo, ordenado, transparente y abierto, en la elaboración del anteproyecto de la norma, la misma que tendrá la categoría de Ley Orgánica, orientada a la Gestión Integral e Integrada de los Recursos Hídricos, en todo el territorio nacional.

En este sentido, al interior de la Institución se desarrolló la metodología respectiva, y se decidió dividir este proceso de construcción de la norma en tres grandes fases: preparatoria, construcción participativa y de capitalización

El proceso de la fase preparatoria, permitió: profundizar en el análisis de la sentencia de la Corte Constitucional, a fin de precautelar que se cumpla el debido proceso en el desarrollo de la nueva ley; diseñar la metodología, realizar el acercamiento con actores sociales e institucionales y conformar los equipos técnicos necesarios, para el desarrollo de eventos en todo el territorio nacional, que permitan materializar el anuncio del señor Presidente de la República para llevar a cabo un proceso de construcción participativa del nuevo proyecto de ley.

El proceso de construcción participativa de la nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, se realizó de manera organizada y ordenada, con el propósito de contar tanto con la participación, así como con los aportes en las mesas convocadas en territorio, en las 24 provincias, así como a nivel de otros actores: academia, sector productivo, y los representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas (FENOCIN y FEINE).

El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable, reconocido en la Constitución de la República, regulado mediante una Ley Orgánica, para garantizar el ejercicio del derecho y las garantías constitucionales.

#### Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código postal: 170525 / Quito-Ecuador  
Teléfono: +593-2 398 7600  
[www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)



Por lo tanto, constituye una normativa de gran relevancia para el MAATE y por ello se decidió que, la construcción del anteproyecto de ley se lo realice con una amplia participación de los sectores sociales, gremios, juntas de agua potable y de riego, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; a fin de contar con una norma que garantice el derecho humano al agua y el cumplimiento de los parámetros de disponibilidad (suficiencia y continuidad); accesibilidad (cogestión, seguridad, tiempo y distancia); aceptabilidad (instalaciones y propiedades del agua); asequibilidad (grado de afectación del gasto en agua al presupuesto familiar, capacidad de pago, disposición al pago); y, calidad (condiciones seguras para el consumo humano).

Es preciso considerar que, desde 2008, el régimen jurídico ecuatoriano del agua cambió ostensiblemente, no sólo por su reconocimiento como un derecho humano y fundamental, sino por las características y condiciones que se le dio al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, de dominio, inalienable, imprescriptible, inembargable e imprescriptible del estado, y como elemento vital para la vida de los seres humanos y la naturaleza; dejando de esta manera, los regímenes pasados, en los cuales el agua fue vista simplemente como un recurso natural.

Del mismo modo, en la evolución de la normativa en materia de agua, se fijaron competencias exclusivas otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados: agua potable a los GAD Municipales; y agua para riego a los GAD Provinciales, estableciendo que el Estado, a través de la Autoridad Única del Agua, es el ente rector a cargo de la dirección del sistema nacional estratégico del agua.

En este contexto de derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, cabe señalar que se determina que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria, así como el rol estatal a través de la Autoridad Única del Agua, para el fortalecimiento de las iniciativas comunitarias, donde las alianzas entre los diferentes actores públicos y comunitarios juegan un rol preponderante, en estrategias ganar-ganar. Determinando además que al ser el agua un sector estratégico se prohíbe su privatización, por lo tanto, ninguna ley puede generar posibilidades para su privatización.

Es el Estado a través de la Autoridad Única del Agua, el responsable directo de la planificación, gestión, administración, regulación y control.

A nivel internacional, y dentro de los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano, es necesario recordar que, a inicios del presente siglo (2000), la comunidad internacional, a través del Sistema de Naciones Unidas, se comprometió con los ocho "Objetivos de Desarrollo

#### Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código postal: 170525 / Quito-Ecuador  
Teléfono: +593-2 398 7600  
[www.ambientegob.ec](http://www.ambientegob.ec)



del Milenio", entre los cuales tuvieron el propósito de acabar con la pobreza garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: *"Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento"*; *"Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable"*; y, *"Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados"*.

Una vez cumplido este mandato, los miembros del Sistema de Naciones Unidas, acordaron generar un nuevo mandato, el cual se amplió a "...erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible", con una agenda pensada para el 2030, a través de 17 objetivos, entre los que resalta el sexto, relativo a agua limpia y saneamiento.

En este se comprometen los Estados, y entre ellos el Ecuador, para que en 2030 se logre el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; así como, el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y así poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad; la mejora en la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial; el aumento considerable en el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua; la implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; y, la protección y restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

En el caso ecuatoriano, según el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 "Creando Oportunidades", se estructura en 5 ejes, 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas, destaca el cuarto eje, relativo a la Transición Ecológica, en el cual, entre otros se busca la conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos naturales, y la promoción de la gestión integral de los recursos hídricos.

Por último, es importante mencionar que el contenido del derecho humano al agua, así como la prelación de usos del recurso, ha sido examinado por parte de la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional, donde destacan las siguientes decisiones que han sido consideradas para el presente anteproyecto de Ley:

#### Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código postal: 170525 / Quito-Ecuador  
Teléfono: +593-2 398 7600  
[www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)



Sentencia No. 232-15-JP/21, relativo al contenido del derecho humano al agua, y los grupos de atención prioritaria (personas adultas mayores y personas con discapacidad).

Sentencia No. 1185-20-JP/21, relativo al caudal ecológico, en el que se analizan la prelación de usos, y el respeto del caudal ecológico.

Sentencia No. 2167-21-EP/22, en el cual no solo se trata del derecho de la población al ambiente sano y libre de contaminación, sino que vincula la protección del río, al derecho humano al agua.

17

BORRADOR 27-03-2023, 16H:53

**Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código postal: 170525 / Quito-Ecuador  
Teléfono: +593-2 399 7600  
[www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)



## ANEXO 5 Extracto Ley Recursos Hídricos Organizaciones Sociales

---

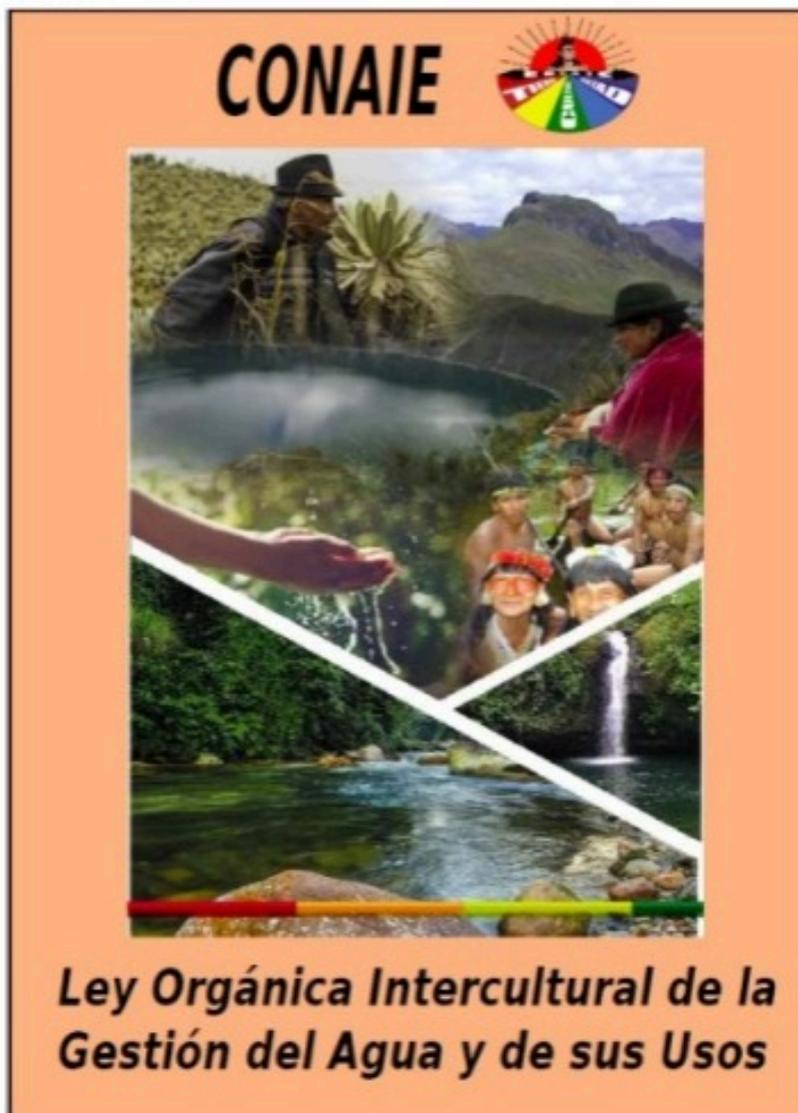


**CONAIE**

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

ACUERDO - CODENPE Nº 817 -31 de enero del 2008

Creado legalmente - 24 de agosto de 1989 - M.B.S 01734



**Marzo de 2023**

• Av.Los Granados E10-275 y 6 de Diciembre • Casilla 17-17-1235 • Telfs. (593-2) 2-453-339 / 2-452-335  
• Telefax: (593-2) 2444-991 • E-mail: [secretaria@conale.org](mailto:secretaria@conale.org) / [info@conale.org](mailto:info@conale.org)  
[www.conale.org](http://www.conale.org)  
Quito - Ecuador

---



**CONAIE**  
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador  
ACUERDO - CODENPE N° 817 -31 de enero del 2008  
Creado legalmente - 24 de agosto de 1989 - M.B.S 01734

**ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**  
**PROYECTO DE LEY ORGANICA INTERCULTURAL PARA LA**  
**GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA Y SUS USOS**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El derecho al agua se funda en la importancia innegable de este recurso para la existencia de la vida, por ello, su protección y garantía debe ser una prioridad para el desarrollo. Por ello, la presente norma regula el derecho al agua y la multiplicidad de aristas que engloba el uso y aprovechamiento del agua.

En ese sentido, la problemática a nivel mundial sobre el acceso al agua según la Organización de las Naciones Unidas implica una situación crítica: "En todo el mundo, una de cada tres personas no tiene acceso a agua potable salubre, dos de cada cinco personas no disponen de una instalación básica destinada a lavarse las manos con agua y jabón, y más de 673 millones de personas aún defecan al aire libre."

El derecho al agua ha sido reconocido en instrumentos jurídicos internacionales y en la Constitución del Ecuador desde el 2008. En esa línea de ideas, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de (...) el abastecimiento de agua".

Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que garanticen mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre". De manera complementaria, el Art. 12 de la Constitución del Ecuador determina: "Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida."

Por lo señalado anteriormente, es indispensable regular el derecho al agua de forma garantista, y que abarque los diferentes elementos principales para que este recurso sea suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

• Av. Los Granados E10-275 y 6 de Diciembre • Casilla 17-17-1235 • Telfs. (593-2) 2-453-339 / 2-452-335  
• Telefax: (593-2) 2444-991 • E-mail: secretaria@conaie.org / info@conaie.org  
www.conaie.org  
Quito - Ecuador



## CONAIE

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

ACUERDO - CODENPE N° 817 -31 de enero del 2008  
Creado legalmente - 24 de agosto de 1989 - M.B.S 01734

Por otra parte, otro aspecto fundamental en la consolidación de una norma que regule el derecho al agua en vínculo con la soberanía alimentaria, desarrollo sostenible y *sumak kawsay*. Adicionalmente, al ser un recurso estratégico e involucrar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se debe realizar la respectiva consulta prelegislativa de la forma más amplia, por ello, en el Sistema Interamericano se ha mencionado: “los procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente

participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes”<sup>1</sup>

Mediante Sentencia No. 45-15-IN/22 de la Corte Constitucional se resolvió: “1. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento. (...)”<sup>2</sup>

En ese sentido, la presente norma se enmarca directamente en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en estricto sentido, en el ODS 6 sobre Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; ODS 10 sobre Reducir la desigualdad en y entre los países; ODS 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; ODS 13 sobre Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; ODS 14 sobre Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos; y, el ODS 15 sobre Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.

Además, la norma, conforme el Art. 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se sostiene bajo un enfoque de género, debido a que se ha transversalizado de manera formal y material este factor a través del uso de lenguaje inclusivo y la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en la configuración normativa para las problemáticas estructurales.

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 167.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 45-15-IN/22, de 12 de enero de 2022



## CONAIE

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

ACUERDO - CODENPE N° 817 -31 de enero del 2008

Creado legalmente - 24 de agosto de 1989 - M.B.S.01734

Por lo señalado anteriormente, el presente proyecto de Ley Orgánica del Derecho al Agua, Recursos Hidricos, Usos y su Aprovechamiento fortalece el ejercicio del derecho al agua, propicia su protección y promoción; y, abarca una regulación conforme estándares internacionales de derechos humanos y la realidad ecuatoriana.

### EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

#### CONSIDERANDO

Que el Art. 1 de la Constitución del Ecuador determina: *"Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)"*

Que el Art. 3 de la Constitución del Ecuador prescribe: *"Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...)"*

Que el Art. 10 de la Constitución del Ecuador determina: *"Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. (...)"*

Que el Art. 12 de la Constitución del Ecuador establece: *"Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida."*

Que el Art. 57 de la Constitución del Ecuador prescribe: *"Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. (...)"*

## Anexo 5

### DOCUMENTO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO Y AUTORIZACIÓN PARA REALIZAR INVESTIGACIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE RECURSOS HÍDRICOS EN COTOPAXI, ECUADOR

“Agua, Organizaciones Sociales y Estado. Disputas y controversias en torno a la implementación de la Ley de Recursos Hídricos en Cotopaxi, Ecuador (2014-2022)”

#### I. INFORMACIÓN

Por medio del presente se le invita a participar de la investigación “Agua, Organizaciones Sociales y Estado. Disputas y controversias en torno a la implementación de la Ley de Recursos Hídricos en Cotopaxi, Ecuador (2014-2022)”. El objetivo de la presente investigación es ***“Determinar los efectos socio-territoriales generados en los actores del agua de la provincia de Cotopaxi a partir de la implementación de la LORHUA destacadando la interrelación entre actores sociales y estatales involucrados en la gestión hídrica en el periodo 2014-2022”***. Debido a que usted se encuentra vinculado a la gestión hídrica dentro del Cantón Latacunga en la Provincia de Cotopaxi consideramos que usted reúne los criterios necesarios para participar en la presente investigación, además conociendo su experiencia y experticia vinculada a la gestión hídrica agradecemos su predisposición para relatarnos su experiencia.

El investigador responsable dentro de este proceso de estudio es Ricardo Francisco Ureña López, actual estudiante del programa Doctoral en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina.

Respecto a la decisión de participar en el proceso de investigación es necesario que usted pueda hacer las preguntas con la finalidad de aclarar cualquier inquietud. Además le invitamos a revisar la siguiente información:

**Confidencialidad:** Todas las opiniones expresadas en la presente investigación tendrán carácter confidencial y se mantendrán en completa reserva. En la difusión de resultados en documentos, ponencias, artículos fruto de la presente tesis no se expondrán su nombre ni datos que le puedan comprometer a nivel personal ni a sus organizaciones. Para ello se han considerado las siguientes medidas: 1) Codificación de datos personales 2) Al momento de exponer extractos o testimonios estos se expondrán con la codificación respectiva, 3) Dentro del documento de la tesis no se expondrán datos personales como nombres o apellidos para precautelar la integridad de las personas participantes, 4) los datos serán utilizados completamente para fines académicos y solo serán revisados por el investigador responsable y la tutora del proyecto doctoral.

**Participación voluntaria:** Su participación y la de cualquier miembro de su organización será completamente voluntaria. De la misma manera tendrán la oportunidad de responder las preguntas que usted considere, si en algún momento se siente incomodo o incomoda con alguna de las preguntas realizadas usted tiene el derecho de reservar su respuesta o detener su intervención. Respetaremos en todo momento su libertad de expresión.

**Dinámica de participación:** Su participación dentro de la presente investigación consistirá en dialogar con el investigador responsable por medio de las preguntas planteadas. Las entrevistas podrán tener una duración de entre 50 y 90 minutos. Los ejes que abordaremos tienen que ver con el ámbito de la gestión hídrica a partir de la ley de recursos hídricos aprobada en el año 2014. Interesa hacer énfasis en las etapas de implementación que

tuvo la misma dentro del Cantón Latacunga de la Provincia de Cotopaxi. La realización de la entrevista será en función del tiempo y espacio que pueda hacer dentro de su agenda, el investigador responsable se trasladará al lugar y hora que usted señale. Cabe destacar que para poder realizar el análisis de datos las respuestas a las preguntas planteadas grabaremos la entrevista, además si se requiere detener la grabación para su comodidad se puede realizar en cualquier momento.

**Controversias:** La gestión hídrica en Ecuador y Cotopaxi es un hecho que involucra a diversos actores que forman parte de organizaciones sociales y políticas, además instancias gubernamentales. En este sentido agradecemos la confianza brindada al responsable de la investigación y además señalamos en que si no desea profundizar en ciertos ámbitos debido a lo delicado de la temática como equipo no insistiremos pues respetaremos sus decisiones.

**Reconocimiento y beneficios:** Si bien como parte de esta investigación no se recibirán beneficios económicos o algo similar. El equipo investigador agradece su predisposición por debatir una de las problemáticas más urgentes dentro de la provincia de Cotopaxi y el país. La información otorgada será de gran valor y podrá incidir en la generación de políticas públicas vinculadas al agua que contribuyan a generar espacios participativos y consolidar el anhelado derecho humano al agua. Además será una herramienta importante para sensibilizar y ajustar los mecanismos de la normativa hídrica a nivel local. En el momento que usted considere se podrá hacer una socialización de los resultados con los miembros de su colectivo u organización.

**Difusión y conocimiento de los resultados:** En el momento que usted considere se podrán dar a conocer los resultados y avances de la investigación, además podrá acceder a una copia digital de la presente

investigación, es importante señalar que si se realiza una actividad pública en torno a la presentación de los resultados usted será invitada/o.

**Información y contacto:** En caso de necesitar mayor información sobre el presente proyecto usted puede comunicarse con el investigador responsable para solventar inquietudes:

**Investigador responsable:** Ricardo Francisco Ureña López

**Teléfonos:** 0996661204

**Dirección:** Universidad Técnica de Cotopaxi, Campus San Felipe Avenida Simón Rodríguez s/n, Latacunga, Cotopaxi, Ecuador

**Correo electrónico:** [ricardo.urena@utc.edu.ec](mailto:ricardo.urena@utc.edu.ec)

**Anexo 6 Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a lo establecido por el COOTAD. JL. Cabascango 2011.**

ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
<p><b>Artículo 10.- Niveles de organización territorial.-</b> El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.</p>	<p><b>Artículo 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.-</b> Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los de las regiones;</li> <li>b) Los de las provincias;</li> <li>c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,</li> <li>d) Los de las parroquias rurales.</li> </ul> <p>En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley. La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial. <b>Artículo 29.- Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.-</b> El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:</p>
<p><b>Provincias</b> Artículo 17.- Provincias.- Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De legislación, normatividad y fiscalización;</li> <li>b) De ejecución y administración; y,</li> <li>c) De participación ciudadana y control social.</li> </ul>
<p><b>Cantones</b> Artículo 20.- Cantones.- Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley.</p>	<p><b>Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias</b> Artículo 93.- Naturaleza de las Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.- Son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del presupuesto general del Estado que les correspondan. En estos regímenes especiales, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se aplicarán de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente. de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código.</p>
<p><b>Parroquias Rurales</b> Artículo 24.- Parroquias rurales.- Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.</p>	

MARCO LEGAL	PLANIFICACION DEL DESARROLLO	O D T	OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO
<p>C O O T A D</p>	<p><b>Artículo 295.-</b> Planificación del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:</p> <p>a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;</p> <p>b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;</p> <p>c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,</p> <p>d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.</p> <p>Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código.</p> <p>Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta. La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación.</p>	<p><b>Artículo 296.-</b> Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.</p> <p>La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.</p> <p>La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital. Los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados.</p>	<p><b>Artículo 297.-</b> Objetivos del ordenamiento territorial.- El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:</p> <p>a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;</p> <p>b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,</p> <p>c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.</p> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, en la ejecución de su competencia de uso y control del suelo, tendrán en cuenta los objetivos contenidos en este artículo.</p>
		<p>O D T</p>	

Planes de Ordenamiento Territorial

**Artículo 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.-** Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley.

MARCO LEGAL	PLANIFICACION DEL DESARROLLO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	DISPOSICIONES GENERALES
<p>CODIGO PLANIF. Y FINANZAS PUBLICAS</p>	<p><b>Art. 41.- Planes de Desarrollo.-</b> Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.</p> <p><b>Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.-</b> En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:</p> <p><b>a. Diagnóstico.-</b> Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;</p> <p><b>b. Propuesta.-</b> Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,</p> <p><b>c. Modelo de gestión.-</b> Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.</p> <p>Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.</p>	<p><b>Art. 43.- Planes de Ordenamiento Territorial.-</b> Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.</p> <p>La actualización de los</p>	<p><b>Art. 44.- Disposiciones generales</b> sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.- Sin perjuicio de lo previsto en la Ley y las disposiciones del Consejo Nacional de Competencias, los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados observarán los siguientes criterios:</p> <p>a. Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;</p> <p>b. Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto. Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresas constantes en la Ley y en la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales. Respecto de los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales se aplicarán, además, las normas pertinentes previstas en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD); y,</p> <p>c) Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales,</p>

		<p>instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.</p>	<p>cantones y/o distritales.</p>
--	--	--	----------------------------------

## Anexo 7

Extracto de artículos del “Reglamento ley recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua” que generaron controversias entre las organizaciones campesinas e indígenas vinculadas al agua en Ecuador

Art. 1.- Composición del Sistema Nacional Estratégico del Agua.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, el Sistema Nacional Estratégico del Agua está compuesto por:

1. La Autoridad Unica del Agua, quien lo dirige;
2. El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua;
3. Los Ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente, y los demás que se dispongan por Decreto Ejecutivo;
4. La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), adscrita a la Autoridad Unica del Agua;
5. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
6. Los Consejos de Cuenca.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito del agua y de los servicios públicos, ejercerán las competencias que les otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley. Su relación con la Secretaría el Agua estará basada en los principios de autonomía, coordinación y complementariedad.

Art. 2.- La Autoridad Unica del Agua es la Secretaría del Agua. Dirige el Sistema Nacional Estratégico del Agua y es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado por el Presidente (a) de la República y tendrá rango de Ministro (a) de Estado. Corresponde a la Secretaría del Agua la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Sus competencias son las establecidas en el artículo 18 de la Ley. Su gestión será desconcentrada en el territorio y se basará en el criterio de respeto a la cuenca hidrográfica.

A la Secretaría del Agua está adscrita la Agencia de Regulación y Control del Agua. Cuenta para su actuación con la Empresa Pública del Agua.

Art. 3.- Estructura de la Secretaría del Agua.- La Secretaría del Agua dispone de una organización central compuesta de órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio del país y una organización desconcentrada cuya base territorial dependerá de la Demarcación Hidrográfica.

Art. 4.- Organización central de la Secretaría del Agua.- La Secretaría del Agua estará encabezada por un Secretario (a) y su organización central se fundamenta en las unidades técnicas y administrativas de dirección por áreas según lo determine su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, el cual recoge a los demás órganos de la Secretaria y sus ámbitos de su competencia.

Art. 5.- Organización desconcentrada de la Secretaría del Agua.- La planificación hídrica y la gestión del agua serán llevadas a cabo por la Secretaría del Agua tomando como base territorial la Demarcación Hidrográfica que se constituirá por la agrupación de cuencas hidrográficas vecinas conforme a la definición de cuenca que se contiene en el artículo 7 de este Reglamento. Cada Demarcación Hidrográfica estará dirigida por un Subsecretario con las atribuciones que se contienen en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría del Agua.

Art. 6.- De los Subprocesos.- Los subprocesos de la administración del servicio público del agua comprenden aquellas actividades relacionadas con la provisión de agua potable y saneamiento ambiental, en los términos indicados en el artículo 37 de la ley. A los efectos de lo mencionado en el artículo 7 de la Ley, se entiende por servicio público del agua el que prestan los Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales de suministro de agua potable y de tratamiento de aguas residuales.

La iniciativa de la economía popular y solidaria o la iniciativa privada, podrán participar en dichos subprocesos siguiendo los parámetros constitucionales, cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal no tenga las condiciones técnicas o financieras para hacerlo por sí mismo o a través de una empresa mixta en la que el Estado tenga la mayoría accionaria.

Art. 7.- Cuenca hidrográfica y principio de unidad de cuenca en la gestión de las Demarcaciones Hidrográficas.- De conformidad con lo indicado en el artículo 8 de la Ley, se entiende por cuenca hidrográfica la unidad territorial delimitada por la línea divisoria de sus aguas que drenan superficialmente hacia un cauce común. Cuando los límites de las aguas subterráneas no coincidan con la línea divisoria de aguas superficiales, dicha delimitación incluirá la proyección de las aguas de recarga subterráneas que fluyen hacia la cuenca delimitada superficialmente. La Secretaría del Agua aprobará la delimitación concreta de las cuencas hidrográficas y su posible agrupación, a efectos de planificación hídrica y gestión del agua, así como para la atribución de las aguas subterráneas a la cuenca que corresponda, en Demarcaciones Hidrográficas.

Conforme al principio de gestión integral e integrada del agua, corresponde a la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o al Responsable Técnico del Centro de Atención al Ciudadano (CAC) la resolución de los distintos procedimientos administrativos que deban desarrollarse para la gestión del agua dentro de su ámbito territorial de competencia, especialmente en lo relativo al otorgamiento de autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua.

La Demarcación Hidrográfica y los Centros de Atención al Ciudadano tramitarán, en su caso, las solicitudes de autorización del agua que se formulen por parte de los interesados, todo ello en el marco de las correspondientes normas que pueda dictar la Agencia de Regulación y Control del Agua, teniendo en cuenta lo que sobre la tramitación del

otorgamiento de autorizaciones del agua se indica en el Libro Tercero de este Reglamento.

Art. 8.- Naturaleza y atribuciones generales.- La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) es un organismo de derecho público, de carácter técnico-administrativo adscrito a la Secretaría del Agua, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, con patrimonio propio y jurisdicción nacional

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 agua en sus fuentes y zonas de recarga, calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua y en todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua.

La Agencia de Regulación y Control del Agua, determinará cuáles son los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los que todos o alguno de los subprocesos a los que hace referencia el artículo 6 de este Reglamento, no alcanzan los adecuados niveles de calidad del servicio, conforme la regulación técnica que se dicte para el efecto para ello podrá requerir información a dichos Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las competencias de la Agencia de Regulación y Control del Agua son las establecidas en el artículo 23 de la Ley.

Art. 9.- Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Agua.- El Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Agua estará integrado de la siguiente manera:

1. El Secretario(a) del Agua o su delegado (a), quien lo presidirá;
2. El Ministro(a) Coordinador de Sectores Estratégicos o su delegado (a); y,
3. El Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado (a).

A las reuniones del Directorio podrán ser invitados representantes de entidades públicas cuya participación se considere necesaria, quienes podrán

participar en las deliberaciones pero no tomar parte en las votaciones. El Director(a) Ejecutivo(a) de la Agencia ejercerá como Secretario(a) del Directorio.

Art. 22.- Usuarios y Organizaciones de Usuarios: Principios Generales.- Es usuario todo titular de una autorización de uso o aprovechamiento productivo del agua.

No tienen el carácter de usuaria los consumidores de los servicios vinculados al agua, prestados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados; o los integrantes de las Juntas de Abastecimiento de Agua Potable o de las Juntas de Riego. La representación de las personas mencionadas en este párrafo en los órganos de participación regulados en este Reglamento, podrá tener lugar a través de

las organizaciones de consumidores, conforme a la Ley.

Los usuarios del mismo sector productivo de una cuenca podrán agruparse entre sí para los efectos de incorporarse a los órganos de participación previstos en la Ley y este Reglamento. Se entenderá por sectores productivos aquellos que estén contemplados en los aprovechamientos productivos de conformidad con el artículo 93 de la Ley. Se entenderá por uso las actividades básicas e indispensables para la vida: consumo humano, riego, la acuicultura y el abrevadero de animales para garantizar la soberanía alimentaria. Para el caso de las Juntas Administradoras de Agua Potable y las Juntas de Riego, podrán agruparse para crear la organización de Juntas Agua Potable y de Riego respectivamente, por cuenca.

Art. 23.- Organizaciones de Usuarios: Constitución.- La Secretaría del Agua elaborará participativamente un Reglamento Operativo para la constitución y el funcionamiento de la organización, respetando las prescripciones indicados en la Ley y este Reglamento. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, la Secretaría del Agua promoverá que se conformen las comisiones promotoras para la creación de las organizaciones de usuarios.

Art. 24.- Estructura organizativa de las organizaciones de usuarios.- Las organizaciones de usuarios deberán reflejar una estructura organizativa basada en los siguientes órganos:

- a) Una Asamblea a la que pertenecerán todos sus miembros;
- b) Una Comisión Ejecutiva compuesta por un mínimo de tres personas que será elegida por la Asamblea, quien elaborará el plan de trabajo; y,
- c) Un Coordinador (a) de la organización de usuarios que también será elegido por la Asamblea. El Coordinador y los miembros de la Comisión Ejecutiva durarán en sus funciones 2 años. Los miembros de la Comisión Ejecutiva una vez cumplido el periodo para el que fueron elegidos, podrán ser elegidos nuevamente, una vez que haya transcurrido otro periodo.

La Asamblea deberá celebrar como mínimo una reunión anual y le corresponderá la aprobación del plan de trabajo de la organización. Igualmente, la Asamblea tendrá la competencia para elegir a sus representantes al Consejo de Cuenca.

Art. 25.- Naturaleza de los Consejos de Cuenca.- Los Consejos de Cuenca son órganos colegiados de carácter consultivo, liderados por la Secretaría del Agua integrados por los representantes electos de las organizaciones de usuarios, con la finalidad de participar en la formulación, planificación, evaluación y control de los recursos hídricos en la respectiva cuenca. En los Consejos de Cuenca también participarán las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en el tema de su responsabilidad, así como los representantes de las Universidades o Escuelas Politécnicas.

Art. 26.- Clases.- Habrá Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de planificación Hidrográfica Local, y Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica. Las Unidades de Planificación Hidrográfica Local, y el ámbito territorial de las Demarcaciones Hidrográficas serán las definidas de acuerdo a la planificación que determine la Autoridad Unica del Agua. Los miembros de estas instancias no percibirán sueldo ni honorarios por el desempeño de sus funciones, ni guardarán relación de dependencia alguna con la Secretaría del Agua. La Secretaría del Agua será la encargada

de gestionar el financiamiento para el funcionamiento y organización de los Consejos de Cuenca, cumpliendo con una programación anual.

Art. 27.- Composición de los Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local.- Los Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local tendrán la siguiente composición:

a) Un representante por las organizaciones de usuarios de los sectores productivos existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local; b) Un representante por la organización de Juntas de Agua Potable existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local; c) Un representante por la organización de Juntas de Riego existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local; d) Representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados existentes en la unidad de planificación hidrográfica local: un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y un representante de los Gobiernos Parroquiales, en caso de que a éstos últimos se les haya delegado competencia de agua; y, e) Un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas existentes en la Unidad de Planificación Hidrológica Local.

El Coordinador del Consejo de Cuenca de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local será la Autoridad de la Demarcación Hidrográfica o su delegado institucional. La Demarcación Hidrográfica promoverá que se lleven a cabo las actuaciones pertinentes para que los distintos sectores designen a sus representantes en el Consejo.

Las organizaciones que deban elegir representantes respetarán el principio de participación igualitaria, interculturalidad, plurinacionalidad, multiétnica, respeto de las diferencias; y elegirán también suplentes que, previa comunicación al Consejo, podrán asistir a las reuniones cuando el titular esté imposibilitado de hacerlo,

El mandato de los representantes en el Consejo de Cuenca de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local durará dos años pudiendo ser reelegidos por una sola vez. La Secretaría del Agua elaborará participativamente un Reglamento Operativo para el funcionamiento de los Consejos de Cuenca respetando las prescripciones indicadas en la Ley y este Reglamento.

Art. 28.- Composición de los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica.- Los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica estarán compuestos por:

- a) Un representante del sector productivo electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica;
- b) Un representante por las organizaciones de Juntas de Abastecimiento de Agua Potable electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica;
- c) Un representante por las organizaciones de Juntas de Riego electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica;
- d) Representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados electos entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica: un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y un representante de los Gobiernos Parroquiales en caso de que a éstos últimos se les haya delegado competencia de agua;
- e) Un representante de las Universidades o Escuelas Politécnicas electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrológica Local que conforman la Demarcación Hidrológica
- f) Un delegado de la Secretaría de Riesgos

- g) Un delegado de la Autoridad Ambiental Nacional; y,
- h) Un representante de la Secretaría del Agua,

El Coordinador del Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica será la Autoridad de la Demarcación Hidrográfica, o su delegado institucional. Cada Demarcación Hidrográfica llevará a cabo las actuaciones pertinentes para que de los Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local elijan los representantes al Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica en su jurisdicción. Dependiendo de la dinámica de la cuenca y de los aspectos a tratarse en las reuniones del Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica, se podrá convocar a representantes de las instituciones que tengan competencia, rectoría o inherencia en los aspectos específicos a tratarse. El mandato de los representantes en el Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica durará dos años pudiendo ser reelegidos por una sola vez. La Secretaría del Agua elaborará participativamente un Reglamento Operativo para el funcionamiento de los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica respetando las prescripciones indicadas en la Ley y este Reglamento.

Art. 29.- Funciones de los Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica

Local.- Corresponde al Consejo de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Elegir entre sus miembros a sus representantes al Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica;
- b) Participar en la formulación de directrices y orientaciones así como en el seguimiento del Plan de Gestión Integral por Cuenca Hidrográfica, en el marco del Plan Nacional de Recursos Hídricos;
- c) Generar propuestas de políticas públicas sectoriales relacionadas a los recursos hídricos, que serán presentadas al Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica, a través de sus representantes;

- d) Pronunciarse ante la Secretaría del Agua en todos los temas que sean de su interés; se entiende como tales a todos los vinculados a la planificación y gestión del agua en su ámbito territorial y aquellos que se les solicite;
- e) Participar en los procesos de consulta que realice la Secretaría del Agua y proponer temas prioritarios para la gestión de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local;
- f) Resolver los asuntos que le conciernan y que pudieran influir en el funcionamiento del Consejo de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local;
- g) Monitorear que las decisiones de las políticas y planes de manejo integral de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local se concreten en partidas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la mencionada unidad; y,
- h) Cuantas otras se establezcan en la Ley y en este Reglamento.

Art. 30.- Funciones de los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica.- Corresponde al Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Elegir de entre sus miembros a los representantes al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua;
- b) Participar en la formulación de directrices y orientaciones así como el seguimiento del Plan Nacional de Recursos Hídricos;
- c) Generar propuestas de políticas públicas sectoriales relacionadas a los recursos hídricos, que serán presentadas al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua a través de sus representantes;
- d) Pronunciarse ante la Secretaría del Agua, en todos los temas que sean de su interés; se entiende como tales a todos los vinculados a la planificación y gestión del agua en su ámbito territorial y aquellos que les solicite;
- e) Participar en los procesos de consulta que realice la Secretaría del Agua y proponer temas prioritarios para la gestión de la Demarcación Hidrográfica;
- f) Resolver los asuntos que le conciernen y que pudieran influir el funcionamiento del Consejo;

g) Monitorear que las decisiones de las políticas y planes de manejo integral de las cuencas que conforman la Demarcación Hidrográfica se concreten en partidas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno; y, h) Cuantas otras se establezcan en la Ley y en este Reglamento.

## EL CONSEJO INTERCULTURAL Y PLURINACIONAL DEL AGUA

Art. 31.- Composición.- La composición del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua será la siguiente:

- a) Un representante del sector productivo electo entre los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica;
- b) Un representante de las Juntas de Agua Potable electo entre los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica;
- c) Un representante de las Juntas de Riego electo entre los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica;
- d) Representantes de los pueblos y nacionalidades: un indígena, un afroecuatoriano y un montubio;
- e) Un representante de organizaciones ciudadanas de consumidores de servicios públicos;
- f) Representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados electos entre los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica: un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y un representante de los Gobiernos Parroquiales en caso de que a éstos últimos se les haya delegado competencia de agua; y
- g) Un representante de las Universidades o Escuelas Politécnicas electo entre los Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica.

El Consejo será presidido por un Presidente (a) elegido de entre sus miembros.

Los miembros del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez. No percibirán sueldo ni honorarios por el desempeño de sus funciones, ni guardarán relación de dependencia alguna con la Secretaría del Agua.

El Consejo Intercultural y Plurinacional en coordinación con la Secretaría del Agua elaborarán participativamente un Reglamento Operativo para el funcionamiento del Consejo respetando las prescripciones indicadas en la Ley y este Reglamento.

Art. 32.- Elección.- Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizar el proceso de elección de los miembros del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua conforme a las normas organizativas y procedimentales que el mismo dicte y teniendo en cuenta los sectores de representación y el número de representantes de cada uno de ellos establecido en el artículo anterior. Una vez que tenga lugar el acto de elección, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social convocará a los representantes elegidos al acto de constitución del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua siendo obligatorio que en su primera reunión se proceda a la elección de su Presidente (a).