

ECUADOR

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

### © ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2007

PRESENTACION / 3-8

## COYUNTURA

Regreso del Estado y liderazgo político fuerte. Un diálogo sobre la coyuntura / 9-20

El juego de papeles y la auditoría de la deuda interna y externa / 21-26

*Wilma Salgado*

Conflictividad socio-política Julio-Octubre 2007 / 27-32

## TEMA CENTRAL

Ciencias Sociales o "aparatos ideológicos de mercado" ¿qué hacer? / 33-60

*J. Sánchez-Parga*

Los estudios sobre la historia de la clase trabajadora en el Ecuador / 61-80

*Hernán Ibarra*

Ciencia económica: Imperialismo contra descolonización / 81-84

*Jürgen Schuldt*

Siete aportes de la Investigación Sociológica de Bourdieu / 85-100

*Luciano Martínez Valle*

Etnográficas sobre Drogas, Masculinidad, y Estética / 101-134

*X. Andrade*

Naturaleza y cultura. Un debate pendiente en la antropología ecuatoriana / 135-150

*Alexandra Martínez Flores*

Los Andes: la metamorfosis y los particularismos de una región / 151-170

*Heracleo Bonilla*

## DEBATE AGRARIO

Las estrategias de conquista del agua en el Ecuador, o la historia de un sempiterno comienzo / 171-186

*Christine Recalt*

## **ANÁLISIS**

Política exterior democrática, sociedad civil y diplomacia / 1887-204

*Javier Ponce Leiva*

El matrimonio entre Pachakutik y la UNORCAC en Cotacachi:

¿Una alianza rara? / 205-230

*Rickard Lalander*

## **RESEÑAS**

El fin del petróleo / 231-234

*Guillaume Fontaine*

Estudios Culturales Latinoamericanos, retos desde

y sobre la región andina / 235-238

*María Fernanda Moscoso y Juan Carlos Jimeno*

# DEBATE AGRARIO-RURAL

## Las estrategias de conquista del agua en el Ecuador, o la historia de un sempiterno comienzo

Christine Recalt

*Se propone una hipótesis sobre las relaciones entre los poderes, la legislación y la apropiación del agua desde la época colonial hasta la actualidad. Busca entender las lógicas y conflictos que han definido la historia de la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador.*

**A** principios del siglo XIX, después de tres visitas a Inglaterra, un economista suizo Simonde de Sismondi, alumno de Adam Smith hace el comentario siguiente sobre las teorías liberales del tiempo "sus teorías llevadas a la práctica sirvieron bien para aumentar la riqueza material, pero disminuyeron la suma de las satisfacciones producidas para cada individuo... ellas tienden a volver los ricos más ricos y vuelven a los pobres más pobres, más dependientes, más miserables" (Houart, 1997).

Si dos siglos más tarde, el mismo discurso puede tenerse para calificar las políticas macroeconómicas seguidas a través del mundo, es seguramente porque presenta verdaderas analogías y que subsiste sobre todo una misma lógica económica que domina a las sociedades. De una determinada manera existe una nueva lengua, de nuevas técnicas pero un mismo objetivo permanece. Este artículo se propone comprobar esta perspectiva en relación con los

enfoques sucesivos de los recursos naturales y en particular, de los recursos hidráulicos

Los recursos hídricos son propensos hoy de preocupación a nivel global, los coloquios políticos, científicos y técnicos sobre el tema del valor y la escasez del agua son innumerables. Fingimos hoy descubrir su importancia vital y estratégica. Sin embargo, su control a partir de la antigüedad es sinónimo de poder y de potencia. Poseer las fuentes de suministro es una inmensa ventaja espacial y temporal, eso condiciona las actividades domésticas y agrícolas, obliga la mayoría de las actividades económicas y a veces empuja incluso los seres vivos a la migración.

La historia de Ecuador no contradice esta relación tenaz. Desde la colonización española hasta hoy en día, la apropiación del agua sigue siendo el tema de ásperas negociaciones y de numerosos conflictos de usos. Las decisiones públicas influyen profundamente las políticas hidráulicas y determinan las

prioridades del Estado. El acceso al puesto presidencial de un candidato que desea una revolución institucional, ciudadana y que se propone luchar contra la corrupción, suscita en sus conciudadanos esperanzas en cuanto al posible apoyo a la agricultura campesina y precisamente a la agricultura regada. La agricultura regada es determinante para este país. Ella obtiene productos agrícolas exportables y generadores de divisas, permite el aumento de la productividad de una agricultura destinada a los mercados nacionales y a la autosuficiencia específica a las regiones andinas.

En primer lugar se presentará la forma en que se aborda hoy la cuestión del agua a través del mundo. Luego sin pretender hacer una lectura exhaustiva de los escritos sobre los conflictos del agua en Ecuador durante su historia se intentará situar los períodos determinantes en la lucha para la apropiación de los derechos de propiedad sobre el recurso.

A continuación se destacarán los mecanismos que se establecen para llegar a estos objetivos. Finalmente se precisarán los factores en que se basan las políticas públicas y que permitieron justificar las orientaciones socio económicas de este país. Estos factores se califican de recurrentes o innovadores, los primeros están incluidos en las estrategias ya implementadas en el pasado y de nuevo movilizadas, los segundos permiten entrever las nuevas expresiones de un fenómeno de apropiación global.

## La actualidad de la cuestión del agua

Hoy al nivel planetario, la asignación y la gestión de los recursos hídricos constituyen uno de los temas que están en juego a comienzos del siglo. El agua es uno de los recursos naturales más indispensable para la vida. Su disponibilidad es amenazada en distintas regiones del mundo, su distribución en la superficie del globo es desigual como su distribución en el tiempo, hasta ahora su utilización estuvo poco preocupada de su renovación.

Además el agua es un recurso limitado y su demanda creciente, su consumo está en constante aumento a escala del planeta debido al crecimiento demográfico mundial y al aumento del consumo per cápita. Conjuntamente la explotación de capas fósiles profundas, el bombeo intensivo en las capas freáticas, la contaminación del agua por rechazos de todas clases o la salinización disminuyen o alteran de manera duradera los recursos existentes.

Después de la aprobación del Convenio marco sobre el cambio climático en Río de Janeiro en 1992, los Estados comenzaron a tomar conciencia de que el clima del planeta se modificaba debido a las actividades humanas y que eso tendría consecuencias, en particular sobre el conjunto de los recursos naturales, en un futuro próximo. En este contexto de rarefacción del agua dulce disponible, su gestión se vuelve esencial en su distribución como en su utilización. Incluso cuando es abundante, se convierte en lo que está en juego a nivel geopolítico global.

La forma en que se tratan actualmente las preocupaciones relativas a la gestión del agua se basa esencialmente en un discurso transportado por organismos internacionales. Durante los años noventa, estos últimos predicaron la aplicación de políticas que fomentan la privatización del sector del agua, y se discutía que eso permitiría suprimir los monopolios y los precios abusivos. Ellos instauran la primacía del uso de los instrumentos económicos con el fin de llegar a una eficiencia económica. La toma en consideración del valor de mercado del agua debía sensibilizar a los usuarios e incitarles a ahorrarlo. Este modelo de desarrollo impuesto responde a las exigencias macroeconómicas integradas en el consenso de Washington. La política medioambiental aplica los principios comerciales y favorables a la privatización desarrollados en las políticas macroeconómicas nacionales.

Durante la década siguiente, ante las insuficiencias de este método y a su impacto social, el enfoque considerado es la gestión integrada de los recursos hidráulicos (GIRE). El GIRE pretende llegar a tres objetivos estratégicos clave:

- La eficiencia ante la escasez para maximizar el bienestar económico y social que se deriva,
- La equidad en la asignación de los recursos y servicios vinculados al agua para reducir los conflictos y promover el desarrollo socialmente sostenible,
- La viabilidad medioambiental (GWP, 2007).

En esta concepción de la gestión del agua, la cuenca hidrológica se convier-

te entonces en el espacio fundamental de la aplicación de políticas institucionales, económicas y sociales. Este paradigma tiende a imponerse a nivel internacional. Aunque el contenido formal del discurso sobre la gestión integrada se presente como el resultado de consideraciones racionales innegables y privadas de preconcepción ideológica, el análisis revela una praxis mucho más favorable a tomar en cuenta las consideraciones económicas que a las necesidades humanas o medioambientales. Responde a la cuestión de la gestión del agua favoreciendo el mercado, la participación privada y olvidando a menudo las normas locales anteriormente establecidas, lo que implica graves consecuencias sociales. Para Isch y Gentes (2006) *"Así, por este camino, poco a poco el agua deja de ser un derecho humano fundamental y un bien común, para convertirse en una mercancía que se vende y compra en el mercado. Por su parte, los ciudadanos dejan de ser sujetos de derechos para reducirse a clientes que satisfacen sus necesidades solo si su capacidad de compra se lo permite"*.

La aplicación de estos nuevos esquemas de gestión en el marco de la agricultura reigada de la Sierra ecuatoriana donde el conocimiento y el control de los recursos hidráulicos están presentes desde hace cinco siglos es fuente de numerosas enseñanzas. Las instituciones locales y nacionales son resultantes de luchas y compromisos que establecieron la relación entre los seres humanos y el agua. Las estructuras organizativas del riego resultan de numerosas intervenciones, de crisis, a veces de conflictos pero frecuentemen-

te de adaptaciones recíprocas y casi siempre de acuerdos

### **Las enseñanzas de la historia hidráulica ecuatoriana**

Durante su historia hidráulica agrícola, esta región se enfrentó de manera esporádica a fuertes oposiciones entre distintos grupos con intereses divergentes.

Las primeras leyes relativas al recurso hídrico decretadas en 1541 y 1680 durante el período colonial son el resultado de una combinación entre el medio ambiente americano y el existente español inspirado en el derecho romano (Álvarez, 2005) y árabe (Ruf, 2007). Las leyes sobre el agua de las colonias fueron creadas para tierras áridas por personas que consideraban el agua como un bien escaso y precioso.

Los textos confirman la importancia de este recurso y establecen el uso común entre los colonos y las poblaciones autóctonas reconociendo los derechos de las comunidades sobre sus recursos, pidiendo que el régimen de distribución esté establecido sobre la base de las prácticas indígenas y determinando sanciones para los contraventores. Con todo, esta legislación aunque al parecer equilibrada entre las partes permitió ampliamente la expoliación de los derechos de las poblaciones autóctonas.

Es a partir de esa época que la construcción de canales de riego se desarrolla, se asocian los conocimientos hidráulicos de los colonos españoles con el trabajo más o menos voluntario de las comunidades autóctonas.

Reconoce a los latifundistas que invierten para la construcción de una red como propietarios del agua y teneedores legítimos de estos derechos de agua. Los propietarios de las haciendas, a medida que se afirme el poder colonial, con la ayuda del poder judicial a menudo adquirido a su causa, monopolizan los derechos de agua de las comunidades indias y se apropian de las tierras irrigadas. Con esta ventaja, sustituyen a los cultivos tradicionales como el algodón y la coca por los cultivos de caña de azúcar. Estos últimos son producidos por una mano de obra explotada, la producción se destinó al consumo de un mercado regional (Ruf, Núñez; 1991). La mejora de los sistemas agrícolas regados y la introducción de nuevas técnicas de producción permiten un desarrollo importante de la agricultura y un desarrollo demográfico consiguiente a pesar de un método de producción de tipo feudal.

Las comunidades autóctonas por su parte, no controlan un territorio continuo pero de las parcelas dispersas en los distintos pisos bioclimáticos, se someten las tierras a un régimen de posesión relativamente estable y hereditario administrado por el jefe de la comunidad indígena, el cacique.

El período colonial dibuja un nuevo territorio donde la utilización de los recursos no responde ya a las dinámicas de gestión colectiva campesina sino a una explotación y apropiación individual por grandes propietarios de bienes inmuebles colonos o mestizos. El sistema de haciendas causa cambios profundos en la organización socioeconómica y productiva, introduciendo nuevas téc-

nicas y desplazando a la población en función de sus necesidades de mano de obra. El objetivo no consiste ahora en buscar los equilibrios agro-climáticos como en la agricultura autóctona sino en producir más para el mercado nacional o para la exportación.

Lo que está en juego en torno al recurso hidráulico es de tipo económico y también social. El control del recurso permite la producción de riqueza y participa en la definición global de las posiciones y relaciones de poder entre los distintos grupos de una sociedad local. Los conflictos en torno a los derechos de agua no se refieren a las únicas instituciones de gestión del riego sino también al conjunto de las relaciones sociales. Para Oré (2005), compartir el agua para el pueblo andino reviste una dimensión cultural. Compartir una misma fuente es también poseer conjuntamente una riqueza, tradiciones, los mismos orígenes. Los conflictos y las relaciones de poder también están presentes.

En 1830, después de la independencia comienza el período republicano. El poder político preserva la autoridad centralizada, especialmente por lo que se refiere al aparato judicial. Dos años más tarde, una ley promulgada por la nueva República suprime el obstáculo principal al desarrollo del riego, autoriza en efecto, la construcción de canales sobre las tierras de otros a cambio de una indemnización. El levantamiento de la obligación de negociación para obtener el acuerdo del propietario para construir un nuevo canal permite una fuerte extensión de los perímetros irrigados pero implica también una multipli-

cación del número de litigios (Ruf, Núñez; 1991).

Durante el siglo XIX, la propiedad de la tierra se reorganiza. En virtud del modelo importado de España al tiempo colonial los grandes ámbitos de tipo latifundista se imponen en razón de privatizaciones de las propiedades colectivas o del ámbito público. La apropiación de propiedad de la tierra crea una presión sobre el recurso y obliga a los campesinos que perdieron sus tierras que se conviertan en temporeros o en campesinos dependientes de las grandes haciendas. Las grandes familias propietarias de haciendas proporcionan generaciones de juristas y legisladores.

Según Morin (sd.), en el siglo XIX en América Latina, para la inmensa mayoría de la gente el progreso se acompaña de pobreza ya que es sinónimo de evicción de la propiedad de la tierra, de reducción de superficie cultivable, de un aumento de los días de trabajo gratuito, de mayor dependencia respecto al salario, a subida de los precios alimentarios, de reducción de poder adquisitivo. El progreso es generador de pobreza ya que se produce en sociedades muy desiguales. Acentúa estas desigualdades y solo aprovecha de eso una minoría que lo utiliza como palanca suplementaria de soberanía.

Comienza entonces un período en que la situación económica y social evoluciona en paralelo a la distribución de propiedad de la tierra y en consecuencia a la del agua.

Por una parte, las grandes haciendas se comparten entre herederos, la división de las tierras implica también una división de los derechos de aguas lo que



produce conflictos para la distribución del recurso. Algunos terratenientes comienzan a vender sus tierras para poder invertir en otras actividades, este fenómeno va a ampliarse durante el siglo XX. Eso coincide con la aparición de organizaciones campesinas que buscan beneficios del riego. La fragmentación de las grandes haciendas transformadas en pequeñas y medianas propiedades y la necesidad para los campesinos de asegurar sus suministros del agua, incitan estos últimos a reivindicar sus derechos sobre la división y la distribución de las aguas.

Por otra parte, las agrupaciones de agricultores, mestizos o indios reclaman derechos de agua, gestionando su participación preponderante en la construcción y en el mantenimiento de las redes. Las asambleas parroquiales administran los problemas de gestión del agua, representan a los usuarios para la defensa de sus derechos, se encargan de la división, de la distribución de las aguas y del mantenimiento de los canales. A partir de las primeras décadas del siglo XX, a raíz de un aumento de la complejidad de gestión del riego se establecen las Juntas de Aguas.

Hasta en los años sesenta, el modelo económico se basa en la concentración de propiedad de la tierra, la agroexportación de los productos tropicales (cacao, banano, café) y la apropiación privada del agua. Sin embargo, la Ley sobre el agua reconoce el agua como bien nacional, una declaración también incluida en la Ley de Nacionalización de las Aguas promulgada en 1972.

Durante las dos décadas siguientes, el país se lanza a una política de susti-

tución de importaciones y promueve una industrialización nacional. La administración del agua se limita a la resolución de litigios que surgen entre los usuarios, a la autorización de la utilización de los recursos hídricos ya asignados y a la realización de investigaciones orientadas sobre la aplicación de proyectos específicos.

El Estado invierte en infraestructuras hidráulicas anchas y desarrolla una red de riego nacional. La lógica es extractivista y mantiene las concentraciones de derechos de agua entre las manos de propietarios económica y políticamente influyentes. Normaliza las organizaciones de regantes pero no apoya la pequeña agricultura regada estableciendo tarifas bajas pero no diferenciadas.

A partir de la instauración de los programas de ajustes estructurales en 1982, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incitan el país a actuar para llegar a un equilibrio macroeconómico nacional practicando medidas de descentralización, de desregulación de la economía y de privatización. Las estrategias de crecimiento autocentrado basadas en la valorización de la agricultura alimentaria se abandonan en favor de políticas agrícolas abiertas a las importaciones internacionales.

En los años noventa, los organismos internacionales imponen transformaciones del sistema institucional de Estado encargado de la gestión de los recursos hídricos. La ley n° 50, "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada" del 28 de diciembre de 1993 establece las bases de la des-

centralización y la desconcentración de las funciones garantizadas por las instituciones nacionales. Este proceso de "modernización" tiene el efecto de modificar las estructuras del sistema administrativo público y de reducir aún las funciones reguladoras del Estado. En 1994, se desmonta y sustituye al organismo central de gestión de los recursos hídricos, el Instituto Nacional Ecuatoriano de los Recursos Hidráulicos (INERHI) por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y las Sociedades Regionales de Desarrollo (CRD) encargadas de la transferencia de los sistemas de riego a las organizaciones de usuarios. Estas estructuras más sectoriales y más regionales provocan la pérdida de una visión global y el abandono de un marco institucional y reglamentario eficaz.

El papel del sector privado es reforzado por la protección jurídica de los derechos de agua: según la Ley de Desarrollo Agrícola (decreto 2224) de 1994, el vínculo y la transferencia automática entre la propiedad de la tierra y el derecho de agua están garantizados, se compromete la transferencia de los sistemas regados públicos a los usuarios, las tierras comunitarias pueden compartirse. Se suprime incluso toda referencia a la reforma agraria (Martínez, 2005).

Estas orientaciones político-económicas tomadas por los gobiernos sucesivos y las reformas que se derivan, fueron la causa de grandes levantamientos populares. La sociedad civil y los movimientos indígenas se oponen, a veces en masa, a estos proyectos de leyes, que no dan lugar a ningún debate público y

que no corresponden a los intereses de la mayoría de la población.

Durante los años 1995-2000 se abre un período de propuestas y un proyecto de modificación de la Ley sobre el agua de 1972 es discutido. A pesar de las dificultades vinculadas a las imperfecciones de esta ley, su reforma resulta imposible habida cuenta de la falta de implicación de los poderes políticos, de los intereses divergentes de los usuarios y el gran número de las propuestas (Kuffner, 2005).

Finalmente durante las dos últimas décadas, la movilización social con respecto a la utilización y la distribución del agua es fuerte y encuentra nuevos espacios de expresión: entre 1990 y 2006, tienen lugar doce levantamientos indígenas nacionales para expresar entre otras pretensiones expresan sus oposiciones a las políticas favorables a la privatización.

Los movimientos indígenas se organizan y se transforman en interlocutores políticos, sus capacidades movilizadoras les incitan a participar en las elecciones legislativas y nacionales. La CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) es creada en 1986. Ella agrupa varias organizaciones que llevan la lucha contra las discriminaciones hechas a las comunidades indígenas. En 1995, aparece el movimiento de la unidad multinacional Pachakutik - Nuevo País, un movimiento político encargado de representar los intereses del movimiento indígena. Entre sus fundadores se encuentra el Presidente de la CONAIE, Luis Macas que es el dirigente del primer levantamiento indígena importante moderno

(1990), diputado del movimiento Pachakutik (1996-1998) y Ministro de Agricultura de Lucio Gutiérrez (2003).

Esas movilizaciones sociales, resultado del rechazo de un proceso particular de apropiación de los recursos naturales, tierra y agua, contribuyen aún más a impugnar el orden impuesto por las relaciones internacionales que debilitan al Estado. Desafían el sistema de representación política y los organismos públicos ante nuevas realidades, predicando una democracia participativa, ya que desean poner en entredicho este sistema político de exclusión. (Massal, 2001).

Actualmente, la política ecuatoriana del agua es difícil de aplicar ya que integra a la vez objetivos que favorecen la apropiación privada, pero conserva al mismo tiempo las características esenciales de su antiguo modelo resultante de la Ley del agua de 1972.

Esa ley, en su artículo 23 precisa que las concesiones de agua para el riego, la industria y los otros factores productivos se conceden por un período de tiempo determinado. Habitualmente las Agencias del agua conceden concesiones decenales pero fácilmente renovables. El artículo 25 indica que cuando las aguas resultan insuficientes para satisfacer múltiples usos, la preferencia se da a los que sirven el mejor interés económico y social del país... eso deja libre curso a interpretaciones variables en función del tiempo, el lugar y la naturaleza del aspirante. El artículo 32 indica que los derechos de suministro de agua son caducos al expirar la duración de la concesión, esa será limitada en el tiempo. El artículo 34 precisa que las concesiones se efectúan según el orden prefe-

riblemente siguiente: en primer lugar las concesiones se conceden para el suministro de agua potable doméstica y animal, luego para la agricultura y la ganadería, a continuación para los usos energéticos, industriales y mineros y finalmente para los otros usos. Para terminar el artículo 38 estipula que las concesiones de un derecho de suministro de agua para el riego se conceden exclusivamente a los que justifican requerirlas, en los términos y condiciones de esta ley.

No obstante, en los hechos se han producido algunas tentativas para conceder concesiones más flexibles en particular, en 2004, cuando la Comisión Legislativa y de Codificación del Congreso Nacional se propuso modificar subrepticamente la Ley sobre el agua, para las concesiones de agua agrícola concediendo derechos de duración indeterminada o más exactamente por "toda la duración de la vida económicamente útil de la empresa...". En 2005, un colectivo de asociaciones de usuarios y ciudadanos pidió al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de esta medida (Zapatta, 2006), hasta ahora el Tribunal no se pronunció.

A nivel estratégico, el Estado multiplicó a los organismos que poseen atribuciones de gestión de los recursos pero que no disponen de los medios reglamentarios que permiten su funcionamiento y sin garantizar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para la aplicación de sus decisiones.

Actualmente, las presiones sobre el agua se amplían con el aumento de la población y la intensificación agrícola. El Estado encuentra dificultades siempre

más grandes para garantizar sus funciones políticas, económicas y sociales estabilizadoras. Esta situación genera nuevas fuentes de conflictos y expresión de nuevos poderes. Destaca la importancia de los derechos sobre el agua como la expresión de desigualdades de poder y de lucha colectiva para el acceso al recurso.

Tras este sobrevuelo rápido de la historia hidráulica ecuatoriana, es posible percibir algunos elementos que influyen sobre los procesos políticos elaborados durante las fases de rivalidad por el control del agua. En efecto, en el tiempo colonial como durante la instauración de la legislación republicana, luego más recientemente durante el

siglo pasado y finalmente hoy, se pueden observar algunas constantes. El discurso invariablemente dominante que apoya una orientación precisa se beneficia de enlaces financieros, políticos y jurídicos eficaces y cuyos medios de diseminación son potentes.

**Los mecanismos revelados durante el tiempo**

Por una parte, un breve cuadro de las principales fases de la evolución de las políticas y legislaciones relativas a los recursos hidráulicos que corresponden a momentos esenciales de la construcción de la historia hidráulica nacional puede resumirse así.

Evolución de los esquemas relativos al control de las aguas				
Periodo de análisis	1530-1830	1830- 1960	1960-1990	1990-2007
Sistemas de apropiación y objetivos perseguidos	Laborar para la corona española  Desarrollo Económico  Contribuciones culturales y religiosas	Construir los nuevos Estados (naciones)  Encontrar una base económica para garantizar prosperidad y progreso, fundados sobre libre comercio y exportación	Capitalismo justificado para llegar a un desarrollo nacional  Liberalismo y privatización para reequilibrar las cuentas de la nación (frente a prestamistas internacionales)	Aplicaciones de doctrinas globales  Continuidad de las políticas de recurso a los mercados e individualización de los derechos
Actores principales	Colonos Clero Cabildos	Hacendados Elite oligárquica gira hacia el exterior	Hacendados Elite gira hacia el exterior	Hacendados Elite gira hacia el exterior
Relaciones de producción	Encomienda Concertaje	Hacienda Concertaje Salariado agrícola	Empresa de agroexportación Empleo asalariado	Empresa de agroexportación Empleo asalariado
Redes de difusión	Colonos hacendados Clero Cabildos	Elite comercial Alianza política, jurídica y armadas	Alianza poder económico, político y legislativo	Alianza poder económico, político y legislativo
Objetivos mercantiles	Abastecer el mercado colonial	Abastecer el mercado nacional e internacional	Abastecer el mercado nacional e internacional	Abastecer el mercado nacional e internacional

Evolución de los esquemas relativos al control de las aguas				
Periodo de análisis	1530-1830	1830- 1960	1960-1990	1990-2007
	Satisfacer las esperanzas de la potencia colonial  No hay apoyo a los mercados locales  Patrón	No hay apoyo a los mercados locales  Patrón	Prioridad al mercado nacional  No hay apoyo a los mercados locales	Prioridad al mercado internacional  No hay apoyo a los mercados locales
Relación de tipo	Servo o esclavo  Expoliación organizada de los bienes comunitarios	Concierto  Dueño/asalariado  Apropiación de los asalariados por endeudamiento	Conflictos entre latifundistas y asociaciones de regantes	Asociación de regantes contra apropiación privada por latifundistas
Definición del agua y de su uso	Bien real y concesiones posibles	Bien nacional y uso privado	Bien nacional y concesiones limitadas pero renovables	Bien nacional y concesiones limitadas Tentativa de extensión ilimitada
Tipo de apropiación de las aguas -- Leyes específicas	1541: Carlos V declara las aguas de Indias son propiedad común de los habitantes pero hay posibilidades de obtener concesiones o títulos asignados por la Corona  Recopilación de las Leyes de Indias (1680)	Ley de 1832 para la construcción de nuevos canales de riego  Código Civil de 1860: toda el agua de uso público son bienes nacionales excluidas las vertientes que nacen y se mueren en una misma propiedad	Ley de Aguas de 1972.  Art. 2.- " Las aguas... son bienes nacionales de uso público (...) fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible..."	Ley de Modernización y Privatización de 1993: privatización de las empresas públicas de apoyo a la actividad agrícola  Ley de Desarrollo Agrícola - decreto 2224 de 1994: desaparición del INERHI

Fuente: elaboración del autor

Durante el período feudal y también en la instauración y de la consolidación de un régimen capitalista, la influencia sobre los recursos hidráulicos siempre es justificada por un discurso que predica un uso universal pero con límites justificados por una norma suprema (la propiedad del agua depende de la corona de España, el agua es un bien nacio-

nal y es propiedad del Estado). El agua se utiliza así, se beneficia del mayor número pero sigue siendo propiedad de una instancia superior. Este postulado es llevado por un conjunto legislativo embalado.

Por otra parte, en los hechos, estas observaciones permiten numerosos acuerdos e interpretaciones. Por ello

durante el tiempo una minoría de latifundistas, mestizos e indígenas adquirieron una posición oligopolística sobre los recursos hidráulicos, constante en eso por una legislación benévola elaborada por sus necesidades o que se beneficiaba de una escucha atenta por parte de legisladores aliados. Las relaciones entre las elites rurales libre cambistas y los poderes políticos permitieron una lenta pero constante erosión de los derechos sobre las aguas para las comunidades rurales. Existe una confusión entre el interés de una minoría y el interés nacional. Al Siglo XIX, según Morin (sd), el progreso es simbolizado por el capitalismo que se expresa en términos cuantitativos: en kilómetros de ferrocarril o de hilo telegráfico, el aspecto cualitativo es secundario. Gracias a la mejora de los transportes, la apertura al mercado se valoriza, el libre comercio debe ser fuente de prosperidad. Se vuelve imperativo producir bienes exportables hacia Europa e importar productos elaborados en el extranjero símbolos de progreso.

Si hasta el inicio de la segunda mitad del siglo XX las políticas públicas fueron activas en cuanto a las adaptaciones hidráulicas, la implicación de las instancias oficiales no dejó de disminuir después.

La situación social y geopolítico regional caracterizada por los movimientos populares y las tentaciones revolucionarias, impulsa a los Gobiernos ecuatorianos - ayudados en eso por un apoyo ideológico y financiero por parte de los Estados Unidos a través del programa "Alianza para el Progreso"

entre 1961 y 1970 - a invertir en masa en un programa de grandes trabajos hidráulicos, a establecer políticas "desarrollistas" y a promover la reforma agraria (Paz y Miño Cepeda, 2003). Sobre todo en la Costa, estos discursos políticos aplicados a acciones que favorecieron las grandes explotaciones de productos agrícolas destinados a los mercados internacionales permitieron un fuerte desarrollo de la agricultura de exportación, gran consumidora de agua. A raíz de la crisis del endeudamiento, las nuevas políticas elaboradas para llegar al equilibrio de la balanza de pagos, no hacen más que acentuar los desequilibrios de dotación de recursos entre los agricultores más modestos y las empresas agro-exportadoras.

Algunos protagonistas dominantes retransmiten estas posiciones político económicas como la potencia colonial y luego los latifundistas. Y actualmente las grandes organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las grandes empresas transnacionales implicadas en la gestión del agua y las organizaciones específicas como el World Water Council y el Global Water Partnership. Estos protagonistas favorecen la visión global y la integración económica internacional. Esta concepción no tiene en cuenta prioritariamente el espacio nacional aún menos, las especificidades locales.

Los medios para imponer las intenciones de estos protagonistas son variados, potentes y recurren a distintos recursos. Disponen en efecto de un arsenal ideológico y político, jurídico y

financiero importante, pueden recurrir a conocimientos científicos y técnicos, en algunos casos hasta pueden beneficiarse del apoyo de las fuerzas del orden. Actualmente, estos medios se benefician de redes influyentes a nivel global que llegan a imponer una visión casi hegemónica de la gestión de agua que promueve la instauración de un mercado y la privatización del recurso.

### Los factores de permanencia y de cambio

Para terminar, resulta posible establecer una determinada regularidad y continuidad de los procesos. Pero en un mismo tiempo, y aunque la oposición de las comunidades rurales haya sido activa desde siglos, las estrategias que estas últimas desarrollan hoy permiten señalar elementos innovadores.

Factores recurrentes	Factores innovadores
Imperativo superior: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El rey de derecho divino</li> <li>• El Estado laico</li> <li>• La maximización económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La soberanía nacional</li> <li>• La seguridad alimentaria</li> <li>• Lo que está en juego a nivel medioambiental</li> </ul>
Beneficiario privilegiado <ul style="list-style-type: none"> <li>• El rey que garantiza el bien común</li> <li>• Los colonos</li> <li>• Las elites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización nacional de oposición</li> </ul>
Apoyo jurídico <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes reales: Leyes de Indias</li> <li>• Leyes republicanas Siglo XIX</li> <li>• Leyes sobre el agua Siglo XX</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto jurídico de la ley y difusión pública del desacuerdo</li> </ul>
Destino comercial <ul style="list-style-type: none"> <li>• El imperio colonial</li> <li>• El mercado nacional</li> <li>• El mercado internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pretensión de la primacía nacional</li> </ul>
Oposición a la división del recurso <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos de usos</li> <li>• Pleito sobre las aguas</li> <li>• Movilización campesina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización de alcance nacional y pluralidad de los protagonistas</li> </ul>
Redes de difusión <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política</li> <li>• Jurídico</li> <li>• Financiero</li> <li>• Científica y técnica</li> <li>• De información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las redes de difusión utilizadas por los adeptos y los opositores son idénticas</li> </ul>

Este cuadro indica un conjunto importante de elementos que adaptándose al mismo tiempo a nuevos regímenes políticos, son permanentes. La apropiación del agua se justifica en nombre del rey, del Estado o de la maximización económica, los argumentos formulados por los principales beneficiarios adquieren entonces una pertinencia irrefutable. Esta legitimidad es retransmitida por un aparato jurídico específico, acompañada de orientaciones productivas precisas. Aunque la oposición de un gran número de protagonistas sea real estas elecciones y dispositivos se benefician de redes de difusión potentes.

Hoy conviene destacar también un grupo de elementos especialmente innovadores, como una fuerte movilización social y una pluralidad de protagonistas que plantea la cuestión social de la finalidad de la utilización de los recursos naturales y en particular, la del agua. El reconocimiento de la importancia del recurso, de su aspecto vital y al mismo tiempo de su fragilidad cuestiona la jerarquización de su uso. Si los usuarios no impugnan la propiedad del agua por el Estado, el argumento de la maximización económica lo es aún más.

Los usuarios reivindican una mejor toma en consideración de la soberanía nacional y alimentaria, en este país donde cerca del 70% de los 4,8 millones de niños viven en la pobreza, donde aproximadamente 430.000 niños de 5 a 17 años trabajan, donde la desnutrición afecta un 15% de los niños menores de 5 años, donde 7 niños de menos de un año sobre 10 y un 60% de las mujeres embarazadas son débiles (Unicef,

2007). Además los efectos negativos del monocultivo sobre los paisajes, la conservación de la biodiversidad y las distintas contaminaciones son fuente también de conflicto de las elecciones de producción operadas a través del país. Los usuarios del agua agrícola, en primer lugar, y también más ampliamente se sensibiliza poco a poco a la sociedad civil, a la problemática de la seguridad alimentaria nacional y lo que está en juego a niveles medioambientales.

Desde los años noventa, nuevos participantes resultantes de los medios técnicos, profesionales, educativos y universitarios pero también de las ONG nacionales o internacionales, se organizaron para retransmitir a los protagonistas habituales de la defensa de los derechos de uso del agua agrícola. Eso con el fin de permitir una mejor legibilidad de las situaciones conflictuales y hacer legítimo un cuestionamiento más amplio sobre la asignación de los recursos. Es así que desde 2002, por ejemplo, se celebraron cuatro foros nacionales sobre los recursos hídricos, foros que reúnen una fuerte diversidad de participantes encaminados a elaborar propuestas alternativas en el objetivo de reducir las situaciones más desfavorables a la mayor parte de los usuarios.

Estas movilizaciones sociales de envergadura impugnan los equilibrios antiguos y contemplan un reequilibrio de los accesos a los recursos hídricos, no dudan negar el marco normativo en vigor y proponer nuevas opciones.

Para ello, utilizan actualmente los mismos tipos de redes y técnicas que los protagonistas antiguamente privilegiados. Estas nuevas potencialidades hacen



posible una mejor comprensión de los fenómenos, una más amplia oposición a los proyectos controvertidos y una difusión territorialmente más amplia. Sin embargo eso no informa de ninguna manera sobre los efectos tangibles de estas nuevas oportunidades.

El período que vive actualmente Ecuador, con el impulso de simpatía y esperanza que suscitó la elección de un nuevo Presidente de la República, elegido sobre un programa de ruptura con el antiguo orden, acusado precisamente de no dejar espacio a las pretensiones legítimas de los ecuatorianos, constituye una etapa democrática interesante entre esperanza e ilusión.

Para Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi (1818), que se interesa del mundo del asalariado, la pobreza no procede de la demografía o la asistencia, la pobreza resulta de la desigual distribución del poder de negociación entre obreros y dueños. ¿En 2007, la realidad vivida por el pequeño agricultor que riega, heredero del huasipungo y el agroexportador, heredero del hacendado, es fundamentalmente diferente de la del obrero y del dueño del Siglo XIX?

## Bibliografía

Alvarez P.

- 2005 Un itinéraire de l'eau, approche géographique et agronomique d'une gestion de l'irrigation en zone aride du Chili. Thèse de l'Université d'Orléans, discipline: Géographie, Aménagement, Environnement.

Bonnassies V.

- 2004 Le mouvement indigène en Équateur. Groupe de recherche sur l'intégration continentale. [www.unites.uqam.ca/gric](http://www.unites.uqam.ca/gric)

Bonnassies V.

- 2005 La transnationalisation des mouvements sociaux dans les Amériques et son impact sur la redéfinition du politique: vers une typologie. Centre Études internationales et Mondialisation. Institut d'études internationales de Montréal.  
[http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gricpdf/Cahier\\_0502\\_Transnationalisation.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gricpdf/Cahier_0502_Transnationalisation.pdf)

Houtart F.

- 1997 *Les alternatives au modèle néolibéral: l'apport de trois années des cahiers Alternatives Sud*. Alternatives Sud, Vol IV (1997) 2, pp.135- 150

Isch E., Gentes I.

- 2006 Agua y servicios ambientales Visiones críticas desde los Andes. Abya-Yala, Quito, Ecuador, noviembre 2006

Kuffner U.

- 2005 El proceso de la formulación de la política hídrica en Ecuador. Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas. Recursos naturales e infraestructura serie CEPAL 90. 96 p.  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/9/LCL2299PE/lcl2299s.pdf>

Laguinandi Castro C.

- 2005 Équateur: les présidents furent, mais le système reste. 23 avril 2005. Réseau d'information et de solidarité avec l'Amérique Latine.  
[http://www.risal.collectifs.net/article.php3?id\\_article=1339](http://www.risal.collectifs.net/article.php3?id_article=1339)

Martínez L.

- 2004 *El campesino andino y la globalización a fines de siglo (una mirada sobre el caso ecuatoriano)*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 77, October 2004

Massal J.

- 2001 «La participation politique indienne en Équateur: vers une démocratie participative?» Thèse de Doctorat en Science politique Comparative. Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (Université de Droit, d'Économie et des Sciences - Aix-Marseille III).

Morin, C.

- sd L'Amérique Latine au XIX<sup>e</sup> siècle ou "la pauvreté du progrès"

<http://www.hist.umontreal.ca/u/morin/hst1044/c7notes.htm>

Núñez P.

sd Historia del riego en Ecuador. Visión General, no publicada.

Núñez P., Vega J.

2003 *Evolución histórica del riego en Tungurahua*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Facultad de Ciencias Humanas, no publicada.

Oré M. T.

2005 *Agua bien común y usos privados - Riego, Estado y conflictos en la Achirana del Inca*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Paz y Miño Cepeda, J.

2003 *La Historia Contemporánea*. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/historia/historia11.htm>

Ruf T., Núñez P.

1991 Enfoque histórico del riego tradicional en los Andes ecuatorianos. *Memoria Marka*, Quito, pp 185-282.

Ruf T.

sd *La conquête des eaux dans les Andes équatoriennes Enseignement pour comprendre les dynamiques territoriales des communautés sur les versants montagnards*. Non publié.

Simonde de Sismondi. J.C.L.

1818 *Nouveaux principes d'économie politique* ([http://fr.wikisource.org/wiki/Nouveaux\\_principes\\_d%27%C3%A9conomie\\_politique](http://fr.wikisource.org/wiki/Nouveaux_principes_d%27%C3%A9conomie_politique))

Zapatta C. A.

2006 "Las Políticas de ajuste en el nuevo marco legal en materia de aguas en el Ecuador". Versión preliminar de estudio preparado para el Foro de los Recursos Hídricos del 20 y 21 julio 2006, Guayaquil, Ecuador.

#### Fuentes electrónicas

<http://www.gwpforum.org>

<http://www.unicef.org/french/infobycountry/ecuador.html>

**EL "DESARROLLO COMUNITARIO"**  
**Como modelo de intervención en el medio rural**

**Víctor Bretón**

*Comentarios:*

*Alain Dubly, Luciano Martínez, Marco Antonio Guzmán.*



La historia de la relación Estado-Comunidades siempre será incompleta sino introducimos la acción de la Misión Andina en Ecuador, en un contexto en el que se incician complejos cambios en América Latina en la búsqueda de una modernización agraria nunca acabada, y en el que se presentan intensas movilizaciones campesinas hacia cambiar la injusta estructura agraria vigente.

Este es el entorno en el que se ubica el análisis de Víctor Bretón, documento central de esta publicación que cuenta con los versados comentarios de A. Dubly, uno de los más activos pensadores de la ruralidad; de L. Martínez un permanente investigador y de M.A. Guzmán, en algún momento Director Ejecutivo de la Misión Andina.