

ENTRE LA DIVISIÓN Y EXCLUSIÓN, POLÍTICAS DEL AGUA EN EL ECUADOR: EL EJEMPLO ANDINO DE PÍLLARO

Christine Récalt



Sistema de
Investigación sobre la
Problemática Agraria
en el Ecuador



**ENTRE LA DIVISIÓN Y EXCLUSIÓN,
POLÍTICAS DEL AGUA EN EL ECUADOR:
EL EJEMPLO ANDINO DE PÍLLARO**

Christine Récalt

Miembros del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

■ Universidad Central del Ecuador (UCE) ■ Universidad de Cuenca ■ Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) ■ Institut de Recherche pour le Développement (IRD, Francia) ■ Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF, ex-CICDA, Francia) ■ Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CAMAREN) ■ Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (FUNDES) ■ Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA) ■ Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CINDES)

ENTRE LA DIVISIÓN Y EXCLUSIÓN, POLÍTICAS DEL AGUA EN EL ECUADOR: EL EJEMPLO ANDINO DE PÍLLARO

**ENTRE LA DIVISIÓN Y EXCLUSIÓN,
Políticas del agua en el Ecuador:
El ejemplo andino de Píllaro**

Christine Récalt

Está publicación es posible gracias al apoyo de IRD

Edición: Soledad Leiva y Teresa Mosquera

Revisión de textos: Mónica Hernández

Diseño y diagramación: Miguel Samaniego

Impresión: somos punto y línea – (593) 2453 757

Primera edición SIPAE: Junio / 2011

© Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)

Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso, Ofic. 414

Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador,

Apartado Postal 17-10-7169, Quito – Ecuador

Telefax (593 2) 2555 726

E-mail: sipae@andinanet.net • www.sipae.com

Ficha de Catalogación:

333.91
R294e

Récalt, Christine

Entre división y exclusión, políticas del agua en Ecuador: el ejemplo andino de
Píllaro / Christine Récalt.- Quito, EC: SIPAE, 2011.

174 p. ilus., fotos, mapas, tablas

ISBN: 978-9978-9953-5-8
ncluye bibliografía.

1. POLÍTICAS DE AGUA -ECUADOR - PÍLLARO. 2. GESTIÓN DE
RECURSOS HÍDRICOS. 3. RIEGO.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CONTEXTO DE ESTUDIO	15

Capítulo 1

La evolución de las políticas del agua en Ecuador en los últimos treinta años	27
1.1 La naturaleza de las políticas preconizadas: la apertura y la inserción en los mercados internacionales.	27
Reorientación del desarrollo económico.	28
Dos tipos de agricultura que se oponen	29
Una conjunción de dificultades.	31
1.2 Un largo proceso de modernización de las políticas públicas	32
Un entorno legal renovado	32
1.3 Reformulación de las entidades regulatorias y adopción de nuevos paradigmas.	39
1.3.1 La renovación de los modelos públicos del manejo hidráulico	42
1.3.2 Cuestionamiento a esas orientaciones.	54

Capítulo 2

Las modificaciones de las relaciones entre la sociedad y los recursos	59
2.1 Retiro del Estado y proceso de privatización	59
2.1.1 Retiro del Estado.	59
2.1.2 La promoción de la iniciativa privada	66
2.2 Pluralidad de los actores y contestación social.	69
2.2.1 Los nuevos actores descentralizados	69
2.2.2 Desestabilización y aparición de un movimiento social transformador.	73

Capítulo 3

Hacia un nuevo enfoque de las políticas del agua: las enseñanzas del caso de Píllaro	83
3.1 Crónica de una realización diferida	84
3.1.1 Un proyecto hidroeléctrico y de riego	84
3.1.2 Una conjunción de elementos discordantes	87
3.2 Dinámica campesina y reorganización institucional.....	102
3.2.1 La expresión de la voluntad campesina	102
3.2.2 Una alternativa de economía política	112
CONCLUSIÓN GENERAL	145
BIBLIOGRAFÍA	149

PRESENTACIÓN

Christine Récalt, investigadora francesa vinculada al IRD¹, nos ofrece en éste trabajo una amplia y rigurosa versión de la evolución – quizá involución en algunos aspectos – de las políticas públicas ecuatorianas en torno al riego en los últimos 30 años.

En nuestro país, una síntesis de éste estudio ya fue publicado bajo el título de *“El Proyecto Píllaro: ¿iniciado por voluntad del Estado, deseado por las comunidades rurales, terminado a favor de quién..?”*. (En *“Tierra y Agua: interrelaciones de un acceso inequitativo*. SIPAE, 2010).

El libro que estamos presentando es el resultado del afecto por este país que se fue gestando en viajes y estadias de Christine en el Ecuador; desde luego es producto de las inquietudes intelectuales propias de su condición de investigadora con una amplia formación en el campo de la Historia y la Economía; éste trabajo también obedece a un compromiso académico que le permitió obtener su Doctorado.

Sustentada en una amplia revisión bibliográfica y, apoyándose en el enfoque institucionalista de Commons y, en de los aportes del “neoinstitucionalismo”, Christine Récalt somete a un análisis teórico las políticas hídricas aplicadas en el Ecuador. Llama la atención el amplio conocimiento que de éstas tiene la investigadora francesa, como en general de las políticas económicas aplicadas en nuestro país. En ese contexto, el caso del sistema de riego de Píllaro (ubicado en la provincia de Tungurahua) es analizado con amplitud y detalle.

Luego de una inteligente Introducción, el trabajo de Récalt nos conduce a una revisión de las políticas del agua – con centramiento en la temática del riego – para, posteriormente revisar el proceso histórico y actual del sistema de riego Píllaro que, según la autora, pone de relieve *“los límites de la aplicación de esas políticas”*. Este trabajo presenta una conclusión general, en donde los elementos de la Economía, la Política y, la gestión social de los recursos hídricos se entrelazan en una reflexión tan serena como profunda.

1 Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD); antes Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación (ORSTOM).

Oportuna resulta ésta publicación en un momento en que el Ecuador está viviendo un debate – con sus momentos de calor y enfriamiento – en torno a una nueva Ley de Aguas, pero también en momentos que en el ámbito del riego, se están descentralizando competencias a favor de los gobiernos provinciales, mientras que al mismo tiempo se está reestructurando la institucionalidad nacional del riego. Quizá aquellos que tienen la posibilidad de tomar decisiones sobre éstos temas, se sientan tentados a recoger los aportes que la Autora, con generosidad, sobriedad y seriedad, nos ofrece a las ecuatorianas y los ecuatorianos.

Aporte teórico y político, pero también aporte para sustentar los esfuerzos que cotidianamente y desde hace muchos años, viene desarrollando una dirigencia joven y comprometida de los regantes de Píllaro, para que su sistema de riego continúe su lento pero firme proceso de consolidación.

Conviene destacar que el proyecto de riego Píllaro consta en el catálogo de proyectos de riego del Estado - del Instituto Nacional de Riego, INAR-, como un sistema “público - comunitario”. Público en tanto ha recibido importantes inversiones del Estado; y, comunitario, en tanto la gestión de éste sistema es totalmente colectiva, indígena y campesina, tanto en su “ramal Norte”, como en su “ramal Sur”.

Acuerdo del SIPAE la publicación de éste trabajo de Christine Récall que, como su compatriota Charlotte Mazoyer – que desgraciadamente fuera muerta en Quito, por una conjunción de manos asesinas e indolencia de los mercaderes de la salud –, con su trabajo han dado continuidad a la fructífera relación de la cooperación científica francesa en éste país, que dicho sea de paso se gestó tempranamente, antes de que fuéramos República y, que se intensificó a partir de los años 70 del siglo XX con la presencia de la ORSTOM, entidad que actualmente funciona bajo la denominación de IRD.

Quito, junio del 2011

Alex Zapatta C.

DIRECTOR EJECUTIVO DEL INAR,
INVESTIGADOR DEL SIPAE

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos inmemoriales, para garantizar su supervivencia los hombres aprovecharon los elementos disponibles en la naturaleza. Con el surgimiento de la agricultura y la generación de excedentes inició un proceso de apropiación de los recursos naturales. La tierra fue uno de los primeros recursos deseados para su apropiación. El agua, dada por abundante, sólo fue objeto de apropiación colectiva o individual más tarde.

En la actualidad, el constante aumento de las necesidades hídricas globales, en particular desde la segunda mitad del siglo XX, ha modificado notablemente las múltiples maneras de valorar el agua en los sistemas económicos y sociales, en atención también a sus múltiples especificidades. Su carácter de elemento esencial para la supervivencia del conjunto de las especies vivas y la ausencia de otro elemento que pueda sustituirlo, a final de cuentas, señala qué es lo que está en juego a nivel democrático. El control de los espacios hidráulicos plantea la cuestión del interés político y, más concretamente, del origen de las decisiones públicas relativas a la gestión de los recursos hídricos.

La creciente demanda para los distintos usos del agua es la causa de rivalidades entre los múltiples

usuarios, tensiones que se traducen en conflictos que ponen de relieve intereses divergentes. Las inquietudes relativas a su propiedad, a las condiciones y los límites de su utilización, se plantean tanto en los usuarios como en el conjunto de responsables políticos.

Estas inquietudes, antes reservadas a las regiones que sufren de escasez hídrica, se plantean hoy globalmente y a todas las escalas espaciales. En los conflictos de uso están incluidos a la vez los problemas de cantidad y distribución pero también de calidad, especialmente agravada por la progresiva contaminación del agua. La persistencia de los conflictos plantea la cuestión de las interacciones entre los protagonistas, normativas y reglamentos de gestión bajo formas públicas o comunitarias, modalidades de coordinación, dinámicas de resolución de conflictos,... en resumen, de la gestión del agua. Este último se define como un sistema de reglas y de coordinación, que organiza las interacciones entre distintos protagonistas.

En cuanto a política económica, evolucionaron también los niveles vinculados a la gestión de los recursos hídricos. De un elemento natural inagotable y/o de un asunto localizado que debe solucionarse entre pobladores de un territorio, la gestión del agua

se aborda hoy como un problema con normas de envergadura global, liberado de las escalas territoriales. Eso obliga a tener en cuenta las consecuencias de este nuevo enfoque sobre las poblaciones rurales. Estas últimas tienen una concepción localizada de gestión que integra los aspectos sociales, culturales y territoriales. A nivel de país, la economía con sus normas sociopolíticas y sus marcos institucionales concebidos y aplicados en su territorio están en dificultades ante el fenómeno de globalización de los mercados que crea modelos, sistemas de información, organizaciones productivas y financieras sin referencia espacial explícita.

Las políticas hídricas o hidropolíticas se definen como el conjunto de las medidas desarrolladas por los responsables políticos de un territorio, para solucionar un problema común relativo a la gestión del agua. Dan lugar a actos formalizados que tienen como objetivo el cambio de los comportamientos de los distintos agentes implicados (Lasserre, 2006). Forman programas de acción gubernamental que deben garantizar la solución de los conflictos de uso, generados por desigualdades de acceso a los recursos y establecer una respuesta equilibrada a las solicitudes contradictorias de los usuarios. Actualmente, para lograr estos objetivos, los enfoques sectoriales de gestión poco a poco se impusieron a nivel global. Se observa una tendencia a la normalización progresiva de las políticas del agua. Eso se debe al hecho de que obedecen a principios directores idénticos que favorecen un enfoque hidráulico espacial localizado (la cuenca) y una gestión concertada (la gestión participativa). Estas políticas tienden a imponer un modelo de gestión uni-

versal, a pesar de los límites de éste y de la diversidad de situaciones existentes.

Desde hace siglos, en Latinoamérica, las orientaciones en materia hidráulica están en el juego de ásperas negociaciones y/o conflictos violentos entre grupos rivales. En particular, en las zonas andinas, el impacto de la gestión del riego, en el potencial agrícola y en la cohesión social, es determinante. Debido a la presencia de un clima muy variable, sin contribución de agua complementaria, numerosos son los espacios cultivables que no podrían explotarse. Como la tierra, el agua significa un vínculo social y cultural estructurado para las comunidades de zonas andinas. La capacidad de disponer del control técnico y político del agua constituye una ventaja principal para una colectividad. Se convierte entonces en un objetivo que debe defenderse y que, a menudo, causa confrontaciones.

La elección de los Andes ecuatorianos como superficie de análisis de estas dimensiones políticas, económicas y sociales de la gestión del agua apareció como especialmente conveniente. Este territorio lleva en su conjunto, los rastros seculares de adaptaciones hidráulicas y en sus archivos, el testimonio de sus luchas sociales por el control de las aguas. La población de esta región continúa movilizadada para reglamentar el uso y aprovechamiento de sus riquezas naturales, en torno a lo que se presentan numerosos conflictos.

El ejemplo del proyecto de riego de Píllaro es un ejemplo del espacio-tipo, donde se concentran varias

problemáticas, cuyo análisis permite evidenciar las principales dificultades que vive la mayoría de los campesinos ecuatorianos. Al igual que en otras zonas del país, la zona central está poblada por pequeños productores que cuentan con muy modestas parcelas para sus cultivos y de igual manera con limitaciones de acceso al riego. Además, el universo temporal del proyecto abarca más de cuatro décadas, lo que permite correlacionar los acontecimientos locales y los cambios de las políticas hidráulicas en este período.

Se trata de estudiar la evolución contemporánea de las políticas del agua en el Ecuador y de destacar el efecto de las modificaciones en el conjunto de la sociedad y los recursos. Luego de ilustrar las dificultades de gestión de un sistema hidráulico a nivel téc-

nico-económico y sociopolítico a través del examen del proyecto de riego de Píllaro, este estudio permitirá sacar conclusiones relativas a las dinámicas campesinas, a las reorganizaciones institucionales y a los métodos de articulación posible.

Finalmente, desde una perspectiva normativa, se trata de proponer elementos para una gestión alternativa que integra las categorías y niveles de análisis de la economía política. Como lo destaca el título de este estudio, el dilema esencial es elegir entre la distribución más equitativa posible de los recursos, para esperar desarrollar sociedades con prácticas duraderas o mantener la exclusión sistemática y progresiva de los protagonistas económicamente menos potentes.

CONTEXTO DE ESTUDIO

Un país rico en recursos hídricos pero que impone adaptaciones tecnológicas y humanas

Ecuador dispone de un territorio de 256.369 km² y de 13,6 millones de habitantes. Ocupa un lugar notable en el ecosistema terrestre formando parte del club muy limitado de los 17 países megadiversos del planeta. América Latina tiene un 28% de los recursos hídricos renovables del planeta, accesible para una población que representa un 6% de la población mundial. Ecuador forma parte de los países mejor dotados; puede movilizar 40.000 m³ de agua por persona y por año, lo que representa 2,5 veces más que la media mundial. Eso corresponde a 21.000 m³/habitante, la cantidad más elevada del continente (García, 2002). Dada su posición geográfica ecuatorial, la mayor parte del país posee un clima de tipo tropical húmedo. La precipitación anual media del país es de 2.274 mm. Pero la distribución estacional y espacial de esa precipitación es muy contrastada. Ecuador tiene una gran variedad de climas que van desde los muy fríos hasta los muy cálidos.

Ecuador se divide en cuatro regiones naturales (Figura 1), una insular (Islas Galápagos) y tres continentales.

Al este del país, la región de la Amazonía constituye el 45% del territorio nacional. Se caracteriza por tener un clima tropical húmedo, debido a las precipitaciones continuas y abundantes.

En el centro, la región de la Sierra representa un 27% de la superficie nacional. Posee una temporada invernal húmeda y una temporada seca durante el verano. Los volúmenes pluviométricos fluctúan entre 700 y 1500 mm. En las depresiones interandinas, las precipitaciones anuales varían entre 300 mm y 500 mm (INAMHI, 2007). La temperatura media anual oscila entre 10 y 18°C, y en zonas sobre los 2000 msnm, las heladas son frecuentes; las cumbres que se ubican sobre los 5.000 msnm, son permanentemente nevadas, (FAO, 2000).

Esta región central del país está atravesada de norte a sur por la Cordillera de los Andes. Las altitudes varían entre 1.200 y 6.000 msnm y es una región densamente poblada. Esta zona influyó mucho sobre la historia política (presencia de la capital: Quito), agrícola (suelos fértiles, cultivos diversificados, agroexportación) e hidráulica (numerosas redes de riego y las más antiguas del país), del Ecuador.

Figura 1: Las regiones climáticas ecuatorianas



Fuente: http://www.exploringecuador.com/maps/region_todas.htm

Al oeste, la región Costa cubre un 25% del territorio nacional. Presenta una temporada húmeda durante la cual se concentran un 80% de las precipitaciones y una temporada seca el resto del año. Las precipitaciones varían mucho, pues van de 100 mm (en el sur) a 4.000 mm (en el norte).

El territorio nacional se divide en 31 sistemas hidrográficos. Ecuador utiliza alrededor de 10% de sus recursos hídricos totales renovables, 82% de los cuales para el sector agrícola, 12,3% para los usos domésticos y 5,6% para las necesidades de la industria (Aquastat, 2004). Se estiman las contribuciones totales de la red hidrográfica nacional en 30% aproximadamente, a 110 mil millones de $m^3/año$ sobre la vertiente pacífica y 290 mil millones de $m^3/año$ sobre la vertiente amazónica.

La distribución regional de las aguas es muy heterogénea en relación con la gran diversidad de sus condiciones físico climáticas (Galárraga - Sánchez, 2000). Eso impone la movilización de los recursos hídricos disponibles con el fin de atenuar las irregularidades del régimen pluviométrico y garantizar una producción agrícola continua y eficiente.

De hecho, la posibilidad de practicar el riego condiciona la evolución de las poblaciones campesinas y de sus actividades. Se conocen y se utilizan las técnicas de riego de manera permanente desde hace varios siglos. Es un imprescindible de la actividad agrícola y siempre indispensable para su intensificación. El riego se define como una contribución hídrica artificial a las culturas. Eso sirve para solucionar

los problemas de disponibilidad del agua, para mejorar los resultados agronómicos y económicos. Eso aumenta la seguridad alimentaria ante los riesgos climáticos, fitosanitarios o comerciales.

Una red de riego es una organización compleja de control del agua en la cual se combinan elementos físicos, obligaciones organizativas y reglamentarias y de desarrollo. La combinación de estos principios permite su funcionamiento. Su creación requiere una colaboración entre los pobladores o usuarios, a pesar de las dificultades ocasionadas por las relaciones de poder existentes en cada zona específica. La interdependencia evidente de los usuarios los obliga al establecimiento de un conjunto de convenios y consensos, a una determinada solidaridad que permite mantener acuerdos para la asignación del agua entre los usos y los demás recursos. A pesar de eso, las normas de distribución en la gestión del agua muestran fuentes de conflicto y de rivalidad, algunas veces incluso con conflictos violentos. Por todas las posibilidades que ofrece, el agua está, desde hace siglos en el origen de procesos de asociación, de alianza entre las comunidades. Pero es también pretexto de conflictos cuyos rastros materiales, escritos sobre pergaminos o sellados en los paisajes, son aún perceptibles.

En los Andes, las poblaciones locales construyeron la gran mayoría de los sistemas de riego, los más antiguos, cuyo origen supera ya los cinco siglos. Se calificó a estas sociedades de sociedades hidráulicas ya que el control del agua les fue esencial. Aún administran y persisten estas redes colectivas que gestionan el agua autónomamente. Los canales constitu-

yen uno de los puntales de su organización social. Son generalmente sólidos y fiables; sus tecnologías se adaptaron a los inevitables cambios estructurales ocurridos en el Ecuador.

En la actualidad, se estima que la superficie cultivada es de 5'900 000 ha; de esta superficie el 14% (853 332 ha) se riega (Censo Nacional Agropecuario, 2000), aunque se ha calculado que la superficie potencialmente regable en Ecuador es de 3'136 000 ha.¹ La zona regada más importante se localiza en la Costa, representando el 53% de la superficie regada y beneficia mayoritariamente a los cultivos de exportación (banano, caña de azúcar, arroz, cacao, café).

Las zonas regadas producen aproximadamente un 75% del valor de la producción agrícola del país y alrededor de la misma un 62% de la población rural está ocupada, lo que representa unas 3.080.000 personas en 2004 (Aquastat, 2004). Las principales técnicas utilizadas, en orden de importancia, son: el riego por gravedad, el bombeo directo en la capa freática, la aspersión y el goteo. Los sistemas de riego privado donde están incluidos los sistemas comunitarios, campesinos, empresariales y particulares, cubren alrededor de 653.332 ha (76% del total), mientras que 200.000 ha (24%) son regadas por sistemas públicos (Censo Nacional Agropecuario, 2000). Es importante anotar que actualmente más del 32% de la Población Económicamente Activa (PEA) del Ecuador está relacionada con la actividad agrícola.

Desde los años sesenta, el Estado construyó 73 sistemas de riego, 51 se encuentran en la Sierra y 22 en la Costa. Los sistemas de riego públicos se clasifican según su tamaño y capacidad; los sistemas de pequeño y mediano tamaño se sitúan en la Sierra mientras que los de mediano y gran tamaño se localizan en la Costa. El 99% del agua para riego procede de aguas superficiales. Es importante anotar que, en Ecuador, por ahora existe, una importante disponibilidad global de recursos hidráulicos (FAO Aquastat, 2004).

En el año 2000, la superficie total bajo UPA's ascendía a 12.355.800 ha que correspondían a 842.900 UPA's, con una superficie promedio de 14,7 ha por UPA. En la realidad, la tenencia de la tierra es extremadamente desigual. Las explotaciones de más de 100 ha (que corresponde a un 2,3% de productores) concentran más del 40% de tierras agrícolas, mientras que, las explotaciones menores a 10 ha que corresponde al 75.5% de productores, ocupan apenas el 11.8% de la superficie agrícola (Censo Nacional Agropecuario, 2000).

Las poblaciones andinas son mayoritariamente poseedoras de pequeñas parcelas. La distribución desigual de la tierra está directamente relacionada con la asignación desigual del agua: un 88% de los beneficiarios del riego son pequeños propietarios y disponen entre el 6 y el 20% de los volúmenes totales disponibles. Al contrario, entre el 1 y 4% de los grandes propietarios de tierra disponen del 50 al 60% de los

¹ Galárraga, R. *Informe Nacional Sobre la Gestión del Agua en el Ecuador*

volúmenes disponibles (Galárraga-Sánchez, 2004). Precisamente, las explotaciones inferiores a 10 ha, que representan más del 75% de los agricultores poseen un 25% de las superficies regadas, mientras que las unidades de producción superiores a 50 ha concentran un 51% de las superficies regadas. Esta situación se comprueba también en la provincia andina de Tungurahua y en particular, en la zona de Píllaro.

Las particularidades de la provincia de Tungurahua y del cantón de Píllaro

La provincia de Tungurahua se sitúa en el centro de la Sierra (Figura 2). Se subdivide en 9 cantones entre los que se encuentra el cantón Píllaro. La situación geográfica de la provincia es favorable a los flujos migratorios y comerciales. Limita al norte, con las provincias de Cotopaxi y Napo, al sur, con las provincias de Chimborazo y Morona Santiago, al este, con la provincia de Pastaza, al oeste, con la provincia de Bolívar. Su superficie es de 3.335 km².

Una de las principales vías de comunicación del país, la carretera Panamericana cruza la provincia del norte al sur. Otras dos vías importantes conectan a Ambato, capital regional, con la provincia amazónica de Pastaza a través de una vía que se dirige al este y la otra, dirigida hacia el oeste, la conecta con Guayaquil en la Costa, pasando por la provincia de Bolívar. A estos ejes viales, se conectan también otras carreteras secundarias que favorecen los intercambios en toda la región.

La provincia posee un paisaje escarpado. Su configuración orográfica se caracteriza por la presencia de anchos valles, rodeados por colinas, barrancos y montañas, cuyas altitudes son superiores a 4.000 msnm. Los ríos Patate, Ambato, Mocha, Casaguala, Aluleo nacen sobre las vertientes de las elevaciones andinas y en su trayectoria, abastecen a amplios valles productivos. Debido a estas características orográficas, en la provincia existe una diversidad de pisos climáticos típicos de la región interandina, que son favorables a los cultivos y a la ganadería. En la provincia predomina un clima mesotérmico seco. La temperatura anual media es de 15°C. Los suelos principalmente compuestos de restos volcánicos son, especialmente, fértiles y propicios para la agricultura.

La población contabilizada es de 441.034 habitantes en 2001². Según las fuentes (Mayorga, 2005; Municipio de Píllaro, 2007; Consejo Provincial, 2008), el nivel de la población indígena se sitúa entre 25% y 40%. Se ubica principalmente en los cantones de Ambato (31,6%), Píllaro (25,5%) y Pelileo (20%). Datos proporcionados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en el año 2001 indican que el analfabetismo (en la población de 15 años y más) es de 10% en la provincia, de 14,9% en Píllaro, de 14% en Quero y de 13% en Patate. Con un porcentaje de pobreza del 61,3%, la provincia se sitúa en la media nacional. Es la quinta provincia más pobre de la Sierra, con un porcentaje del 28,2% en el sector urbano y el 71,8% en el sector rural.

2 INEC: VI Censo de Población y de Vivienda (2002)

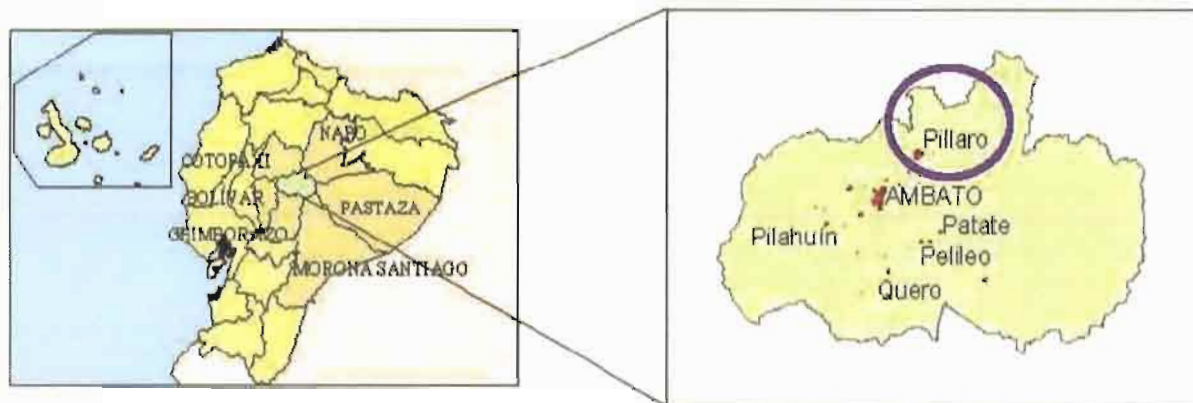
El cantón de Pillaro cuenta un 77,8% de pobres. Se localiza en la parte septentrional de la provincia (Figura 3), al límite de las provincias de Cotopaxi y Napo al norte y este, Patate y Pelileo al sur y Ambato al oeste. Sus actividades son esencialmente comerciales y agrícolas. Se sitúa en el valle oriental del río Patate en un espacio entre 2.600 y 3.200 msnm. La temperatura media anual es de 13,2°C. Las precipitaciones medias son de 625 mm. El clima varía de moderado a frío, con lluvia entre septiembre y diciembre.

La superficie cantonal se calcula en 443,1 km². La población está constituida por 34.925 habitantes, incluidos 23.064 rurales. Los habitantes sufren de uno

de los más bajos niveles de educación del país, cerca del 15% son analfabetos. La provincia de Tungurahua tiene la marca, poco envidiable en el país, de cerca del 15% de analfabetos. Además, en Tungurahua están las superficies agrícolas explotadas más bajas del país (0,86 ha). (III Censo Agropecuario, 2001).

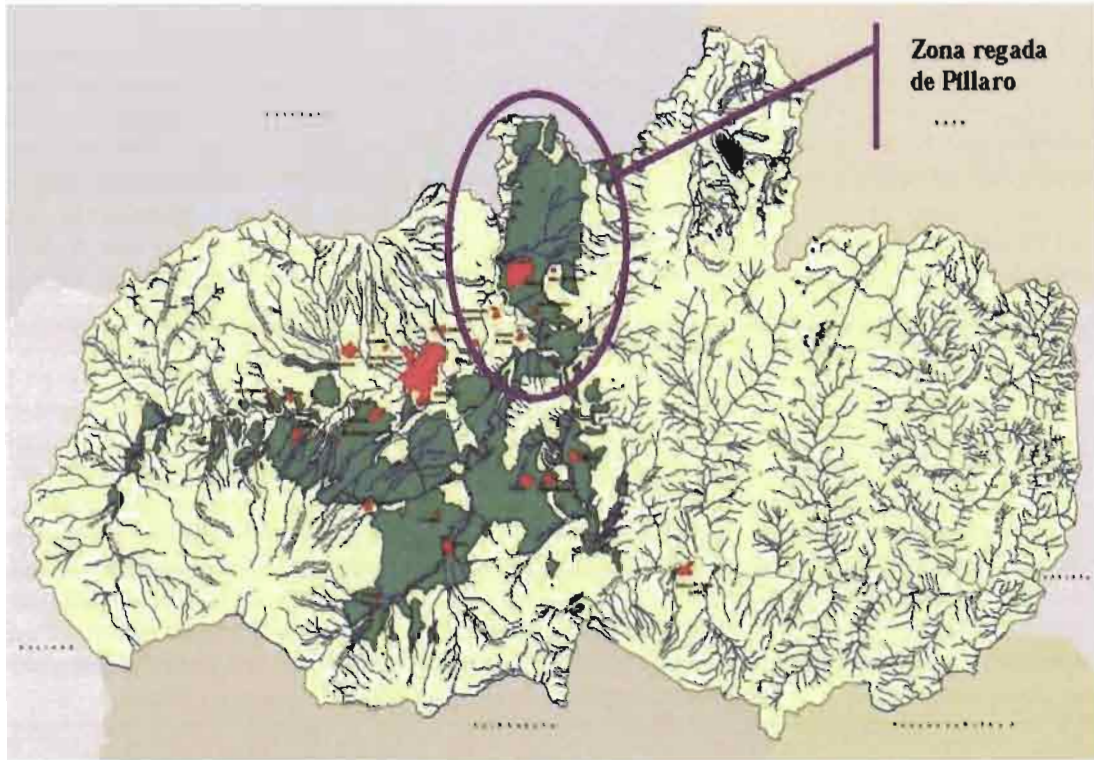
A pesar de eso, durante los dos últimos siglos, la provincia de Tungurahua demostró un dinamismo productivo permanente a nivel agrícola. Ante los límites de la extensión física de su espacio agrícola aprovechable, su población supo crear espacios regados para favorecer el desarrollo económico de la zona (Figura 3).

Figura 2: Localización de la provincia de Tungurahua y del cantón Pillaro



Fuente: Inventario y diagnóstico del recurso hídrico Provincia de Tungurahua, Ambato, abril 2004
http://www.condesan.org/Andean/docs/memoria_T%E9cnica.pdf

Figura 3: Las zonas regadas de Tungurahua y de Pillaro



Fuente : Inventaire des ressources hydriques du Tungurahua
http://www.situngurahua.gov.ec/ihidrico/images/descarga/Tung_PDF/Tung_Mapas/Mapas1_pdf/areas_riego.pdf

Con el fin de comprender mejor la importancia del control del agua para riego, tanto en el país como en Tungurahua e incluso en las dinámicas sociales que operan actualmente en Pillaro, es indispensable efectuar una rápida mirada a la historia hidráulica

nacional. Las bases económicas, sociales y culturales campesinas están intrínsecamente vinculadas al control de los recursos hidráulicos. Las luchas colectivas destinadas a conquistar estas capacidades son numerosas y los derechos obtenidos muy reivindicados.

Frente a ello, las políticas públicas aplicadas tienen una influencia determinante. Los cambios registrados por las políticas hídricas del siglo pasado tienen una influencia aún perceptible, en la manera de comprender los recursos hídricos y las situaciones que ocurren en su entorno. Los acontecimientos ocurridos durante las tres últimas décadas no pueden analizarse sin hacer referencia a los períodos previos.

Una historia hidráulica secular muy influida por las políticas públicas nacionales

En Ecuador, la administración colectiva del agua es una práctica tan antigua como la presencia de los propios canales de riego. En las regiones andinas, se destaca a partir del siglo XVI, pues, una de las primeras leyes sobre el agua, elaborada en 1536, confirma la importancia de este recurso. En ésta se estableció el uso común entre los colonos españoles y las comunidades autóctonas. La legislación colonial regulaba las prácticas, reconoció los derechos privados y recurrió a los tribunales (Real Audiencia de Quito) para regular los conflictos en torno al agua. Sin embargo, los arbitrajes hechos en los casos de litigios beneficiaron generalmente a los colonos.

Se constataron algunos fenómenos de expropiación de los derechos de agua a las poblaciones originarias. Durante el período colonial, el aumento de los sistemas agrícolas regados y la introducción de nuevas técnicas de producción permitieron desarrollar la agricultura, aumentar las superficies cultivadas y, en consecuencia, provocaron un desarrollo demográfico sin precedente. La expansión colonial abarcó el con-

junto del territorio y fue el período cuando se construyeron la mayoría de los grandes canales.

En el período republicano que comienza en 1830 sólo se introdujeron pocas modificaciones en esta lógica de apropiación. Los derechos sobre el agua fueron privados y fueron objeto de conflictos frecuentes. La ley de 1832 suprimió el obstáculo principal al desarrollo del riego autorizando la construcción de canales sobre las tierras de otro, a cambio de una indemnización. Eso, seguramente, inducirá un aumento del número de redes.

Según los estudios históricos de Núñez (2001), la provincia de Tungurahua presentó, en esa época, una particular dinámica de propiedad de la tierra y el agua que ha tenido un impacto decisivo en la producción agrícola. Tres elementos caracterizaron el conjunto de los propietarios de la zona: la preocupación constante para el riego, la sobreexplotación de la tierra y los intereses comerciales. Los recursos limitados en agua y la imposibilidad de extensión del espacio productivo obligaron a una especialización dirigida hacia la producción forrajera y frutal.

La posición geográfica particular de esta provincia resulta ser un activo comercial innegable. Se sitúa al medio del eje longitudinal del paisaje interandino, así como de las carreteras tradicionales de acceso a la Costa y a la Amazonía. Existe también un flujo comercial importante hacia Quito en el norte y hacia la costa pacífica. Según Luz del Alba Moya (1989), Ambato constituye el principal centro de abastecimiento de productos alimentarios del mercado inter-

no, cuya influencia interregional se deriva de la diversidad y la calidad de los productos que propone en los mercados.

En 1860, el cantón de Píllaro formaba parte de los tres cantones que conformaban la provincia. En 1900, Píllaro estaba formado por tres parroquias dotadas con más del 80% de las pequeñas explotaciones, que no obstante, participaban en los intercambios comerciales de la zona. La ausencia de obras hidráulicas importantes está relacionada con la escasa presencia de grandes haciendas en Píllaro y son los grandes propietarios quienes, generalmente, fueron los iniciadores de los proyectos de envergadura. Esta fuerte actividad comercial y productiva entre 1825 y 1921 favoreció un crecimiento demográfico constante. El proceso se acompaña de un fenómeno de atomización acelerada de la propiedad, consecuencia de la división de las grandes haciendas por herencias familiares sucesivas y una demanda creciente de tierras por parte de pequeños y/o medianos propietarios.

En 1865, la Ley sobre las Tierras Baldías influyó también sobre el crecimiento de la pequeña propiedad al permitir la división de las tierras comunales. El fraccionamiento de las propiedades aumentó también la necesidad de regadío. Poseer derechos de agua, adquirió el mismo nivel de importancia que tener tierras en esta zona donde la expansión hacendaria resultaba difícil (Núñez, 2001).

Entre 1870 y 1930, el cantón de Píllaro se convirtió en una zona de crecimiento de la pequeña propiedad gracias a una fuerte actividad del mercado de

tierras, donde coexistían pequeñas explotaciones mestizas e indígenas. En este período, el número de canales de riego construidos aumentó de manera significativa en Tungurahua (Núñez et. al., 1992).

Entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, se desarrolló la construcción de obras hidráulicas y, más adelante, se produjo una crisis del modelo de gestión privada del recurso hidráulico y con ello, la aparición de las Juntas de Aguas en los años treinta. Luego, durante los años cincuenta, los Gobiernos sucesivos desplegaron políticas públicas dinámicas alrededor de grandes proyectos de hidroelectricidad e hidráulica agrícola.

Desde 1967, la gestión pública del agua estuvo garantizada por el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), entidad que se encargó de su administración, planificación y de la construcción de los sistemas de riego públicos a nivel nacional. Se convirtió, entonces, en una especie de Ministerio de Recursos Hídricos. Fue el promotor de grandes proyectos hidráulicos nacionales, para garantizar el desarrollo de la hidroelectricidad y de una agricultura más intensiva. En efecto, los años sesenta señalaron el principio de un proceso de cambio profundo en la manera de abordar las políticas públicas sobre agua y riego y con ello, el desarrollo nacional.

Los gobiernos que se sucedieron en este período practicaron políticas intervencionistas, producto de la influencia del pensamiento económico elaborado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y también

por el apoyo logístico y financiero norteamericano, que promovió políticas reformistas.

Estas políticas públicas favorecieron a la industria y a la agroexportación. La presión sobre la propiedad de la tierra y el aumento demográfico desembocaron, entonces, en dos procesos de reforma agraria (1964 y 1973), donde a pesar de estas tentativas de transformación, se mantuvo el modelo económico dominante basado en la concentración de la tierra y en la agroexportación, modelo asociado a una apropiación privada del agua.

Entre 1960 y 1972, se sucedieron siete gobiernos y aunque las sensibilidades políticas y los métodos empleados de estos últimos fueron muy distintos, la dinámica general está asociada a esta búsqueda del desarrollo. El Estado invirtió en amplias infraestructuras hidráulicas y desarrolló una red de riego a nivel nacional. Favoreció proyectos importantes destinados al riego de cultivos de exportación. La lógica es extractivista. Se mantiene la concentración de derechos del agua en manos de propietarios económica y políticamente influyentes.

El Estado reguló a las organizaciones de regantes, pero no apoyó especialmente a la pequeña agricultura con acceso al riego. La intensificación de la actividad agropecuaria en zonas de altura por parte de las comunidades que buscaron nuevos espacios de cultivo, posteriormente ocasionaron deterioro de estas zonas, donde se ubican ecosistemas que desempeñan importantes funciones ambientales, relacionadas con el almacenamiento y regulación de la escorrentía del agua.

Estos espacios al ver mermadas sus funciones, trajeron como efecto inmediato, la reducción de caudales para regar las zonas medias y bajas. Se trató entonces de prevenir la apropiación del recurso en los pisos altos, para preservar la producción bajo riego de las haciendas. La regulación de la asignación de recursos hidráulicos resultó entonces, un asunto crucial, de lo contrario, se mantendría en ciernes la amenaza de convertirse en fuente de conflictos serios y recurrentes sobre largos períodos.

A nivel legal, a partir de 1960, se impulsó una Ley de Agua que reconozca el agua como bien nacional. Este impulso se reanudó y cristalizó en la Ley de Nacionalización de las Aguas promulgada en 1972 (Ley 369, RO/69 del 30 de Mayo de 1972). Esta Ley, aún en vigencia, constituye uno de los pilares fundamentales de las políticas públicas en el país (Cubillos, 1994). Instaura un centralismo legal basado en la racionalidad económica y en la igualdad de los usuarios. Sin embargo, es poco compatible con las formas locales existentes de control del agua. No reconoce la diversidad de las situaciones y aún menos las asimetrías de poder (Boelens, 2008).

Entre 1972 y 1979, dos dictaduras militares decidieron las orientaciones socioeconómicas del país. En 1972, Ecuador se convirtió en productor de petróleo, las rentas nacionales comienzan a crecer con las exportaciones de crudo. En este período se realizaron grandes obras de infraestructura hidráulica. Sin embargo, a partir de 1975, el precio del crudo cayó, la nueva dictadura abandonó la orientación nacionalista previa, pero mantuvo el papel promotor del Estado.

Adoptó políticas económicas más liberales y más favorables a los inversores extranjeros. Este reformismo se acompañó, también, de una más fuerte concentración de la riqueza en manos de la oligarquía.

Con la elección de Jaime Roldós Aguilera en 1979, las dictaduras militares se terminaron y comenzó, entonces, un largo proceso de instauración de la democracia. Simultáneamente, se produjo una crisis económica sin precedentes, empeorada por un endeudamiento externo exponencial y las dificultades crecientes para solucionarlo. Los excedentes financieros resultantes de los ingresos petroleros permitieron un fuerte aumento de los créditos internacionales, lo que causó un mantenimiento artificial de las actividades económicas nacionales y una aceleración de los gastos públicos (Eichengreen et.al., 1995). Pero a raíz de la adopción de políticas restrictivas en los países acreedores, se instaló una grave crisis económica.

Con el fin de contener la situación, las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) preconizaron los programas de estabilización macroeconómica y ajustes estructurales (Raffinot, 1993), los mismos que se establecieron en Ecuador a

partir de 1982. Estos planes se tradujeron en una promoción de las políticas macroeconómicas restrictivas, una apertura creciente de las economías y la libre competencia (Berr, et.al., 2004). Estas medidas incitaron en el país a la descentralización, a la desregulación de la economía, a la apertura de los mercados y a la privatización. Las estrategias de crecimiento autocentrado se abandonaron definitivamente, en favor de políticas agrícolas abiertas a las importaciones internacionales.

Las políticas gubernamentales modificaron las perspectivas de desarrollo que deben alcanzarse, haciendo hincapié en la necesidad de ajustarse al mercado mundial, en adelante. Para estas instituciones internacionales, la política de la industrialización nacionalista y la prioridad al crecimiento interno fueron dañinas para el desarrollo y en particular para el sector agrícola. De ahí que se promovió un fuerte aumento de las agroexportaciones, las que fueron apoyadas con mejoras tecnológicas, en particular, por poner la infraestructura hidráulica a disposición de esta actividad. Las políticas hídricas se reorientaron en función de garantizar la aplicación de las nuevas estrategias económicas.

CAPÍTULO 1

La evolución de las políticas del agua en Ecuador en los últimos treinta años

Como consecuencia de la crisis del endeudamiento de los años ochenta, las políticas públicas ecuatorianas fueron modificadas vigorosamente. Las organizaciones financieras internacionales influyeron sobre las orientaciones de las políticas macroeconómicas nacionales cuyo primer objetivo fue llegar a la estabilización macroeconómica del Estado, a través de políticas de austeridad y restricción del gasto público. Simultáneamente, las prioridades relativas a las políticas hidráulicas agrícolas evolucionaron con el fin de facilitar el alcance de estos nuevos objetivos. Una ruptura con el sistema económico autocentrado se efectúa por la aplicación progresiva de un nuevo marco macroeconómico, legislativo e institucional.

Las nuevas dinámicas agrícolas se dirigían hacia la apertura y la inserción en los mercados internacionales. Se basaban en la búsqueda del balance presupuestario del Estado y la reforma de las políticas públicas. En cuanto al ordenamiento de las políticas

hidráulicas, el esfuerzo se orientó a la reestructuración del marco institucional y normativo. Se aplicaron así nuevos modelos de gestión.

Estas transformaciones modificaron las relaciones entre el Estado, la sociedad y el recurso. En particular, se basaron en el retiro del Estado, la instauración del proceso de descentralización y la promoción de la iniciativa privada. Estos cambios fueron la causa también de fenómenos de desestabilización social, que dieron lugar a la aparición de los movimientos sociales, con reivindicaciones económicas y políticas.

1.1 La naturaleza de las políticas preconizadas: la apertura y la inserción en los mercados internacionales

Una de las primeras consecuencias de la crisis vinculada al endeudamiento fue el abandono del país de su modelo de desarrollo, dirigido hacia un crecimiento económico endógeno y sostenido por la parti-

cipación directa del Estado. El antiguo paradigma fue sustituido por un modelo que, al contrario, preconizaba una orientación hacia el comercio internacional en un contexto de liberalización de los mercados internacionales, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas de la producción ecuatoriana.

Para las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), se trató de proponer a Ecuador políticas que favorezcan la liberación de la economía y la mayor explotación de sus ventajas comparativas. Con el fin de garantizar estas transformaciones, para estos organismos era imperativo que el Ecuador adopte una serie de ajustes estructurales, dirigidos a la reducción de las responsabilidades públicas en el impulso de las actividades agrícolas y al desplazamiento de la regulación de la economía desde el Estado hacia el mercado. Se trataba de crear nuevos equilibrios macroeconómicos, de inducir cambios en la estructura productiva y de llegar a una mejor entrada de divisas en el país.

Las políticas aplicadas fueron muy influenciadas por estas recomendaciones internacionales, incluidas las políticas agrícolas. Se reflexionaba que la agricultura era un sector al que se debe favorecer sólo en la medida en que se percibe como abastecedor de divisas, que contribuirían al saneamiento de la deuda nacional y a abonar al reequilibrio de la balanza de pagos. La única agricultura mencionada fue la que producía suficientemente para ser intercambiada en los mercados nacionales e internacionales.

Reorientación del desarrollo económico

La primera parte de la década 1980 fue un período de ajuste correctivo. En cuanto a política comercial, se caracterizó por mayores controles sobre las importaciones y la promoción de las exportaciones. La estrategia económica desarrollada fomentó una combinación entre el ajuste estructural y el incentivo a las exportaciones, en particular de los productos agroindustriales. La primera carta de intención con el FMI se firmó en 1982.

Para promover la agricultura de exportación agroindustrial, se concedió a los agricultores créditos subvencionados y otros factores de producción. Se hicieron inversiones públicas en riego (Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, INERHI), en infraestructura de almacenamiento y comercialización (Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización, ENAC), en servicios de asistencia técnica e investigación (Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias, INIAP).

A pesar de las tentativas de estabilización practicadas durante los años anteriores, los desequilibrios macroeconómicos se acentuaron entre 1986 y 1989. La inflación alcanzó niveles de hiperinflación (sobrepasó el 70% en 1988 y alcanzó el 100% en 1989), el precio del petróleo cayó a niveles muy bajos. Casi desapareció el control de precios de los productos agrícolas. Se revisaron las prohibiciones de importación a la baja y se uniformizaron los impuestos arancelarios. La presencia pública en la agricultura estaba

en pleno desmantelamiento con la privatización del ENAC, del ENPROVIT (Empresa Nacional de Comercialización de Productos Vitales). Además se reestructuró el Banco Nacional de Fomento (BNF) y con ello, se redujeron las posibilidades de crédito ofrecidas a los medianos y pequeños agricultores.

Además de estos importantes cambios ya introducidos, el proceso de liberalización económica se intensificó, aún más, a partir de 1990. Fue un período de liberalización económica en transición hacia una reforma estructural. El programa económico de 1994 y 1995 generó las condiciones para la entrada del Ecuador en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se hizo efectiva en 1996, con la adhesión del país a este organismo.

Entre 1988 y 1996, los sucesivos gobiernos aceleraron la liberalización del comercio internacional, la inflación fue muy reducida y el crecimiento aumentó en un 3,2%, por término medio, entre 1988 y 1995. Las exportaciones, con una subida del nivel de los productos industriales y agrícolas no tradicionales, alcanzaron un porcentaje medio del 13% durante el período. La mayor parte de este porcentaje provino de los productos agrícolas primarios, que representaron un 50% del total de las exportaciones.

Dos tipos de agricultura que se oponen

Según el Banco Mundial (1995)³, el porcentaje anual de crecimiento de la agricultura fue de 4,4% para 1980-1990 y de 2,5% para 1990-1995, pero la tasa media de crecimiento anual de la agricultura cayó, realmente, durante el período en que las políticas de estabilización se introdujeron (Lefebvre, 1998)⁴. A nivel rural, el mercado laboral fue perturbado y el desempleo se generalizó (Martínez, 2006). Se registró un fuerte tipo de migración hacia las zonas urbanas entre 1980 y 1995 (media anual del 3,9%). Eso vino a incrementar el sector informal urbano.

Los efectos combinados del crecimiento de la población y de la pobreza acentuaron la presión sobre la disponibilidad de la tierra. Los espacios cultivados aumentaron en manera significativa de modo que, a partir de 1990, todas las tierras, tanto las de calidad como las tierras marginales, fueron utilizadas para cultivos. La extensión de las zonas cultivadas hasta las áreas protegidas produjo costos sociales importantes y escasos rendimientos. La productividad aumentó principalmente para los cultivos de exportación (plátano, café), mientras que se deterioró para los cultivos alimenticios.

3 Report No. 14533-EC Ecuador Poverty Report (In Two Volumes) Volume 1: Components of a Poverty Reduction Strategy November 27, 1995 Latin American and the Caribbean Regional Office Country Department III Country Operations Division I

4 Document of the World Bank. <http://www-wds.worldbank.org/> 3 L. Lefebvre. 1998. Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker (Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador Vol I y II, IDEA, 1996). Ecuador Debate n°43, CAAE, Quito, Ecuador.

El aumento de la producción se debió, sobre todo, a la ampliación de los cultivos sobre tierras adicionales antes que a la intensificación de la productividad agrícola. Las políticas macroeconómicas y sectoriales generaron precios bajos, pocos incentivos y limitadas mejoras técnicas. Las ventajas comparativas estaban constituidas por una mano de obra barata y una explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales. Las inversiones en la investigación, en la intensificación de los servicios y en el capital humano⁵ fueron escasas.

Para el Banco Mundial (BM), en este país existían dos tipos de agricultura: la agricultura comercial, constituida de todas las unidades de producción que venden una parte sustancial de su producción en los mercados comerciales y la agricultura marginal, que no corresponde a esta definición. Se trató, aquí, de favorecer la eficiencia económica y no de abordar la equidad social. Para la agricultura comercial, el BM preconizó una política de precios de garantía para los productores, de manera de incitarles a aumentar la productividad. Los términos reales del intercambio entre el sector industrial y agrícola deberían favorecer este último.

Realmente se produjo lo contrario. Entre 1993 y 1995, los precios de los fertilizantes aumentaron

especialmente, mientras que, los precios pagados a los agricultores declinaron sobre numerosos productos. Las disminuciones de precios de los bienes exportables favorecieron la exportación. La producción comercial agrícola para el consumo doméstico se deterioró. El aumento de los volúmenes de producción se debió principalmente a la ampliación de las zonas de los cultivos alimenticios.

El desarrollo de la agricultura comercial exportable estuvo en el centro de interés del Gobierno ecuatoriano y de los organismos internacionales. Al contrario, no existió una política de precios para los productos agrícolas básicos, por lo que no se pudieron mantener mercados estables. La reducción de los gastos y apoyos públicos acentuaron las dificultades de la pequeña agricultura. Estas medidas deterioraron la viabilidad de la producción campesina, debilitaron la seguridad alimentaria y dañaron el medio ambiente. Entre otras razones, éstas fueron las consecuencias de la extensión de la frontera agrícola sobre ecosistemas no aptos para la producción agropecuaria, que eran parte de las áreas protegidas del país. Los agricultores sobreexplotaron los recursos naturales disponibles, erosionando así aún más el medio ambiente y la fertilidad de la tierra agrícola.

5 *Ibíd.*

6 *El índice (o coeficiente) de Gini es un indicador sintético de las desigualdades de salarios (de rentas, de niveles de vida...). Varía entre 0 y 1. Es igual a 0 en una situación de igualdad perfecta donde todos los salarios, las rentas, los niveles de vida... serían iguales. Al otro extremo, es igual a 1 en a una situación más desigual posible, donde todos los salarios (las rentas, los niveles de vida...) excepto uno serían nulos. Entre 0 y 1, la desigualdad es más fuerte cuando el índice de Gini es elevado.*
http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/indice-gini.htm

Por otra parte, a pesar de varias tentativas de reforma agraria, la distribución de la propiedad de la tierra seguía un proceso de reconcentración. En 1994, el coeficiente de Gini⁶ fue de 0,86 para las tierras cultivadas en la zona rural y 0,89 para la propiedad de la tierra, señalando una de las tasas más altas de concentración de la tierra en América Latina. En la Sierra, el 1,6% de las propiedades agrícolas ocupaban un 42,9% de la tierra y en la Costa, el 3,9% de las propiedades agrícolas ocupaban un 55,1% de la tierra⁷.

A las condiciones estructurales difíciles para el país y a los efectos de las políticas de ajuste estructural, se añadieron nuevas dificultades durante la década siguiente.

Una conjunción de dificultades

El período que se abre en 1995 y continúa hasta la crisis bancaria de 1999 fue una fase de estancamiento de las reformas, de inestabilidad política y ausencia de política económica. Se caracterizó por tres importantes factores de crisis: una guerra, el fenómeno del Niño y la inestabilidad política. A eso se añaden las consecuencias de la disminución del precio internacional del petróleo y la suspensión de los préstamos extranjeros, que siguieron a la crisis rusa. A raíz de estos factores, se desarrolló una crisis bancaria sin precedentes en 1999, que condujo a la adopción del dólar norteamericano como moneda nacional, el año 2000.

El principio de esta década se caracterizó por la más grande ola de migración que el país haya conocido. Más de 500.000 personas (más del 10% de la Población Económica Activa, PEA) dejaron el país y se dirigieron, en su mayoría, hacia los Estados Unidos, España e Italia. Casi 80% del PEA del país estuvo en el desempleo o en el subempleo.

En 2002, Lucio Gutiérrez fue elegido presidente gracias a una coalición de fuerzas, una de las cuales fue el partido Pachakutik (expresión político-partidaria de la CONAIE) que obtuvo, por primera vez, una representación en el gobierno. Este partido fue creado por el movimiento indígena para impulsar sus aspiraciones vinculadas al reconocimiento de sus particularidades, de sus derechos sobre los espacios y los recursos naturales.

Pero después de algunos meses, la política aplicada por Gutiérrez se alineó plenamente con las recomendaciones del FMI. Este gobierno impulsó un Tratado de Libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, propuesta que fue apoyada por los grandes productores agrícolas del país. Entre otras disposiciones, este Tratado dejaba abierta la posibilidad de que se cree un mercado de derechos sobre el agua, de acuerdo con el modelo chileno. Eso causó la salida de los ministros indígenas a partir de agosto de 2003, que se consideraban traicionados por Gutiérrez. Ante la oposición popular y la amplitud de las manifestaciones, el presidente decretó el estado de emergencia el 15 de abril de 2005. Se multiplicaron las manifesta-

7 Report No. 14533-EC Ecuador Poverty Report (In Two Volumes), Volume 2: 105-6. <http://www-wds.worldbank.org/>

ciones y provocaron mucha presión para la destitución de Gutiérrez por parte del Congreso, el 20 de abril de 2005.

Alfredo Palacio, quien venía desempeñando la vicepresidencia de la república, accedió al poder e intentó proseguir con las negociaciones para llegar al TLC, pero las negociaciones fallaron gracias a la presión popular y a las diferentes visiones de Estados Unidos y de Ecuador para establecer este tratado.

El 15 de octubre de 2006 se desarrolló la primera vuelta de las elecciones presidencial y legislativas, donde triunfaron nuevas corrientes políticas en el Congreso y quedaron atrás los dos grandes partidos tradicionales que perdieron la mitad de sus representantes y, con ello, la posición hegemónica que ocupaban desde hace alrededor de quince años. Estos últimos representaban los intereses de los grandes latifundistas tradicionales.

La segunda vuelta de la elección presidencial, se desarrolló el 26 de noviembre, en la que participaron Álvaro Noboa, agroexportador (primer productor de banano del país y uno de los primeros a escala mundial) y Rafael Correa, ex ministro de finanzas del gobierno Palacio en el año 2005. Con un 56,5% de los votos triunfó Rafael Correa, candidato de izquierda, de inspiración chavista (intervención estatal en la esfera económica, objetivos económicos nacionales prioritarios), que fue investido el 15 de enero de 2007.

El presidente Correa declaró inmediatamente un cambio de época, el final del período neoliberal y la

llegada de un socialismo del siglo XXI. Anunció la reorganización del país por medio de una convocatoria a Asamblea Constituyente y de un referéndum donde se someterá a consideración de la población una nueva Constitución que regirá los destinos del país. De la tarea de elaborar esta nueva Constitución será responsable la Asamblea Constituyente. También proyectó modificar los modelos de gestión pública anteriormente establecidos.

1.2 Un largo proceso de modernización de las políticas públicas

En relación con las nuevas medidas económicas establecidas durante la década 1980 para impulsar a la agricultura, se fue desarrollando un marco legal e institucional favorable al desarrollo de las estrategias de modernización del Estado, apertura comercial y liberalización de la economía. Fue así como a las medidas anteriormente descritas se añadieron tentativas de cambios en el sector público, que incluyeron una reforma administrativa y una privatización de las empresas y servicios públicos. Además, se aplicó una estricta austeridad de los gastos públicos.

Un entorno legal renovado

En 1992, se promulgó la Ley del Presupuesto del Sector Público con el fin de llevar a la práctica la centralización reglamentaria y la descentralización operativa en materia presupuestaria. El plan de austeridad de los gastos públicos prohibía el aumento de las asignaciones presupuestarias por parte del Gobierno central.

En 1993, se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por la iniciativa privada (Ley 50, RO/349 31 de diciembre de 1993). Esta ley colocó los fundamentos jurídicos de la descentralización y la desconcentración de funciones, garantizadas hasta ese momento, por las instituciones nacionales. Estos procesos debían permitir la modernización del Estado y la agricultura nacional. Esta ley creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) encargado de privatizar las empresas y los servicios públicos. Se desmontaron progresivamente las empresas públicas de apoyo al sector agrícola, así, se eliminaron los precios de garantía para los principales productos agrícolas y se reformularon las prioridades para el acceso al crédito agrícola, en favor de los agroexportadores.

Los principales efectos de esta ley fueron modificaciones radicales del sistema público administrativo; en particular, una reducción drástica de las capacidades de regulación del Estado. En el sector de los recursos hídricos, las transformaciones se limitaron realmente a la resolución de problemas de economía de escalas y de ineficacia en la prestación de los servicios de agua. Por último, esta Ley de Modernización del Estado causó una serie de transformaciones estructurales encaminadas, en particular, a separar las funciones reguladoras, reservadas al Estado y las funciones de prestación de servicios, delegadas al sector descentralizado o al sector privado.

Luego de la expedición de la Ley de Modernización del Estado, el 14 de junio de 1994 se

expidió la Ley de Desarrollo Agrario (Ley 54, RO/461/LDA). Con esta ley se dio luz verde a la liberalización del mercado de tierras y agua, vinculando a estos dos recursos en este mercado. Esta ley estuvo muy influenciada por las conclusiones del estudio realizado por el Instituto de Estrategias Agrarias (IDEA) y los trabajos de dos investigadores norteamericanos, Morris Whitaker y Dale Colyer (Whitaker, 1996). Este Instituto y estos consultores influyeron sobre las políticas públicas, predicando la liberalización económica más amplia posible.

La LDA se adoptó, así, bajo la presión de las cámaras agrícolas e, incluso, de los representantes de la iglesia, siempre vinculados a la gran propiedad de la tierra. Favoreció la liberalización del mercado de las tierras y reforzó los derechos de propiedad. Tuvo por objeto suprimir toda posibilidad de cambios en la estructura agraria y de someter la agricultura a la lógica exclusiva del mercado. El segundo capítulo de la LDA definió los medios a ser aplicados, para desarrollar la agricultura comercial. Esta ley puso fin a la reforma agraria e impuso sólo el mercado como referente para acceder a la propiedad (Martínez, 2006). Esta ley, según Guerrero (1996), fue la causa del segundo levantamiento indígena nacional en 1994.

Estas reformas legislativas en su conjunto, allanaron el camino para impulsar a las empresas agroexportadoras y para la retirada del Estado. El modelo de desarrollo promovido favoreció la iniciativa individual y fomentó abiertamente la gestión privada de los recursos hídricos.

Tentativas para imponer la privatización del agua

Es por medio de la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrícola y de las reformas posteriores, que el mismo año 1994 tuvieron lugar los primeros intentos para modificar la Ley de Agua de 1972. Se condicionó, incluso, un crédito concedido por el BID al Ministerio de Agricultura para financiar el Programa Sectorial Agropecuario (PSA), a la reforma de la Ley de Agua.

Así pues, la aprobación de medidas gubernamentales destinadas a preparar reformas legales comenzó bajo la presión de los organismos financieros internacionales. Se realizaron algunos estudios financiados por el BM sobre la formulación de la estrategia que debió seguirse para la gestión de los recursos hídricos a partir de 1996. En lo que se refiere a la revisión de la Ley de Agua, el PSA utilizó el peritaje de asesores chilenos para presentar un proyecto que preconizaba la privatización de los derechos de uso del agua, considerando que las aguas son bienes nacionales cuando proceden de fuentes naturales.

La oposición al modelo chileno fue compartida por el conjunto de los protagonistas implicados pero, sobre todo, fue combatido por las organizaciones indígenas. Este modelo, que el BM intentó imponer en Ecuador, sin éxito, consistía en establecer un mercado de derechos de uso del agua. En el caso de Chile, el código del agua adoptado en 1981 estableció las

condiciones legales propicias a la aparición de los mercados del agua, ratificó la separación completa de los derechos del agua y la propiedad de la tierra, aunque estos derechos podían comprarse, venderse, hipotecarse y transferirse como cualquier bien económico (Bied-Charreton et.al. 2006).

Esta visión no fue aceptada por la mayoría de las instituciones en cuestión y dio lugar a contrapropuestas elaboradas por el CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), pero también por el Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH). La CONAIE redactó, a partir de 1996, una propuesta de Ley de Agua que consideraba los derechos ancestrales de las comunidades (propiedad colectiva y gestión comunitaria) (Palacios, 2000; Ruf, 2000).

Se abrió, entonces, un período de propuestas y proyectos de modificación de la Ley de Agua⁸ (Kuffner, 2005).

Además el BM puso a disposición del país un préstamo de 38 millones de US\$ para establecer la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). El año siguiente, financió el Proyecto de Asistencia Técnica a la Gestión Ambiental (PATRA).

Bajo la influencia del GWP, se publicó el Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en el Ecuador (Galárraga-Sánchez, 2000). Este documento hacía hincapié en la importancia de reforzar las insti-

8 *Más de treinta propuestas fueron presentadas al Congreso Nacional pero ninguna fue adoptada.*

tuciones reguladoras y las normas legales, esto es al CNRH, a nivel nacional, y a las agencias del agua a nivel regional y señalaba la necesidad de aumentar su financiamiento por medio de tarifas públicas más elevadas.

Durante este período, los esfuerzos se concentraron en la búsqueda de una estrategia de gestión de las aguas y sobre una propuesta de reforma de la Ley de Agua.

A pesar de estas iniciativas, tanto las organizaciones internacionales como el Estado ecuatoriano, se movilizaron, esencialmente, sobre los problemas políticos y financieros del país. Los cinco años siguientes se caracterizaron por una sucesión de inestabilidades económicas y políticas, que obstaculizaron las tentativas de formalización de un marco legislativo y reglamentario destinadas a proseguir en la vía de la liberalización económica.

No obstante, el 5 de junio de 1998, la Asamblea Constituyente promulgó la décimonovena Constitución de Ecuador. Esta última ratificaba un conjunto de leyes de inspiración liberal que abrió al sector privado nuevas posibilidades de inserción en las prerrogativas, hasta ese entonces, exclusivas del Estado. Clarificaba las condiciones en las cuales las entidades descentralizadas del Estado podían, ahora, retransmitir los dispositivos públicos. Precisamente, en materia hídrica, ratificó el marco general de la Ley de Agua de 1972 (el agua es un patrimonio nacional), pero introdujo la posibilidad del Estado para delegar sus actividades a entidades mixtas o privadas. La

nueva Constitución Política de la República de Ecuador (CPRE) mencionaba que el deber primordial del Estado era defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.

En 2000, la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (Ley 000, ROS/144 de 18 de Agosto del 2000), como complemento a la Ley de Modernización del Estado, reforzaba el proceso de privatización. Nuevas normas para la participación privada en la prestación de servicios públicos fueron elaboradas: el paro en los servicios públicos está prohibido, así como los monopolios. El concepto de sectores económicos estratégicos, reservados al Estado, se elimina.

Así pues, la aprobación sucesiva de normativas, leyes e incluso de una Constitución (1998) permitieron la modernización del Estado, que buscaba reducir su rol en el ámbito económico productivo, por la disminución o reducción de sus capacidades financieras (Ley del Presupuesto del Sector Público) y sus competencias (Ley de Modernización del Estado, de la Privatización y la Prestación de Servicios Públicos por la iniciativa privada). Pero también para garantizar el acceso de las empresas privadas a los recursos naturales, a su explotación bajo la protección del Estado (Ley de Desarrollo Agraria, CPRE, Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana).

Los fundamentos conceptuales que influyeron sobre la evolución del marco legislativo ecuatoriano relativo al agua deben buscarse en las teorías econó-

micas clásicas, desarrolladas en torno a los recursos naturales desde Adam Smith hasta la Nueva Economía de los Recursos, aplicada a Chile a partir de los años ochenta.

Un enfoque mercantil: las bases teóricas y el modelo chileno

A nivel teórico, después de que por mucho tiempo fuera considerado como un bien inagotable, los recursos hidráulicos, ahora están en juego al estar sometidos a distintas transacciones. Estos intercambios son objeto de factores externos negativos o positivos que deben, según Pigou (1920), ser arbitrados por el Estado para corregir las fallas del mercado. Coase (1960), por su parte, impugna la utilidad de la intervención del Estado para llegar a eso. Para él, se trata de definir los derechos de propiedad de una mejor manera. Los trabajos de Coase son los fundamentos de la teoría de los derechos de propiedad. Esta teoría considera que cualquier tipo de relación entre agentes puede considerarse como un intercambio de derecho de propiedad sobre bienes o servicios. Se volverá, a su vez, uno de los pilares de la corriente de pensamiento de la Nueva Economía de los Recursos, que usa los principios de racionalidad de los agentes y de asignación exclusiva del recurso al mercado, para un mejor control de los recursos en situación de escasez. Finalmente, la influencia de este enfoque es perceptible en los mercados de concesión de derechos de agua como el aplicado a Chile⁹.

En el ámbito hidráulico, Sumpsi et.al. (1998) definen el mercado del agua como un marco institucional, en virtud del cual se autoriza a los titulares de derechos sobre el agua, a cederlos voluntariamente a otro usuario a cambio de compensación financiera, de acuerdo con algunas normas anteriormente establecidas. La reasignación de las dotaciones iniciales se efectúa a través de los precios del mercado, que indican el valor del agua para sus distintos usos. Eso puede implicar una transferencia de agua entre dos zonas geográficas, entre dos sectores (agricultura, industria, familias, sector recreativo) o entre dos agentes de un mismo sector.

En teoría, para que un mercado funcione en ventaja de los consumidores, debe realizarse en una situación de competencia pura y perfecta. Para alcanzar tal eficiencia, debe cumplir con cinco condiciones: una atomicidad de la oferta y de la demanda, una homogeneidad del bien intercambiado, una transparencia del mercado por una información perfecta, una fluidez de acceso y retiro del mercado sin costo prohibitivo y una movilidad de la oferta según las necesidades del mercado. Basta que una sola de estas cinco condiciones no esté cumplida para que la competencia no sea ni pura ni perfecta y que, por lo tanto, la eficiencia no sea máxima.

Los recursos hidráulicos revelan así una sensibilidad particular a las ineficiencias del mercado (factores externos, asimetría de la información, monopolio). La regulación de los mecanismos de los merca-

9 *Chile es el único país que ha privatizado totalmente sus recursos de agua, lo que ocurrió durante la dictadura del general Pinochet.*

dos del agua deben prevenir estos fallos. Según Livingston (1998), dos condiciones deben especialmente cumplirse para atenuar los límites del mercado. Las instituciones deben reducir las incertidumbres en cuanto a los recursos móviles. Deben establecer procedimientos que garantizan los suministros. Deben también garantizar la flexibilidad de los mercados del agua para adaptarse a las legislaciones vigentes y a las necesidades de los usuarios. Se trata de crear las condiciones suficientes, las más seguras y más flexibles posibles para volver las condiciones del mercado aceptables.

Para llegar a eso, en los Andes, la instauración de derechos de agua es una de las condiciones indispensables para la aparición de los mercados del agua y para la imposición de un precio por unidad hídrica consumida. Eso debe inducir una reducción de la pérdida (real o supuesta) de los recursos hidráulicos. Los derechos de agua deben proporcionar una base de distribución de las responsabilidades de gestión de los sistemas hidráulicos a los usuarios. Deben garantizar la seguridad de propiedad a los usuarios, incitar las inversiones productivas.

De esta manera, la eficiencia del uso del agua aumenta así como la eficiencia económica del sistema de gestión; la seguridad productiva y económica se acentúan; las inversiones aumentan y los costes del servicio de suministro de agua disminuyen. Eso debe permitir una democratización de la gestión del agua, por la descentralización de la toma de decisiones. El enfoque comercial propone poner en adecuación los usos y los múltiples derechos sobre las aguas por la

descentralización de la gestión y la adjudicación de los derechos con ayuda del mercado y recurriendo a la racionalidad de los protagonistas (Dourojeanni y Jouravlev, 1999).

Para Solanes (1996), un marco normativo de la gestión hídrica por el mercado de los derechos de uso sólo puede ser beneficioso para los usuarios y la economía en general si y solamente si existe un marco legal y administrativo, que controla efectivamente la protección de los derechos y que jerarquiza algunos intereses medioambientales y comunitarios.

Por lo tanto, François Molle (2008) indica que a nivel global, las expectativas basadas en el reglamento por los precios fueron frecuentemente decepcionantes. Estas políticas aplicadas al agua urbana resultan poco adaptadas al agua agrícola. Los esquemas de riego raramente se basan en la demanda, las pérdidas registradas generalmente se deben a las obras que no están bajo la responsabilidad de los regantes; la gestión global sigue incumbiendo a autoridades públicas. Por otra parte, las tarifas cobradas sólo a veces son las proporcionales a los volúmenes utilizados y, si lo son, sus niveles de precio no pueden fomentar comportamientos económicos en agua.

Además, el enfoque de los precios oculta, en particular, al conjunto de estos usuarios que no dispone ni de las capacidades financieras ni incluso del acceso de información, que les permitiría participar en estos mercados del agua. En el caso de zonas pobres, como las de Píllaro, la instauración de un mercado del agua sigue siendo muy hipotética habida

cuenta del poco poder de atracción económica de las zonas agrícolas ocupadas por las poblaciones locales.

Por fin, el discurso que consiste en declarar que los usuarios del agua hacen un uso poco racional, cuando el valor económico del agua no se percibe, es una concepción unívoca y poco realista. Por ejemplo, parece poco creíble decir que es necesario instaurar un mercado del agua agrícola en Ecuador o en Píllaro, para hacer comprender a los usuarios que este recurso tiene valor. ¡Las comunidades campesinas que construyeron las antiguas redes y a menudo han luchado para tener derechos de uso desde siglos, ya lo saben! ¡Los campesinos de Píllaro que cavaron manualmente los canales conocen el valor de este recurso!

Los mercados de derechos de agua y el ejemplo chileno

Sumpsi et. al., (1998) definen el mercado del agua como todo marco legal/institucional, en virtud del cual se autoriza a los titulares de derechos sobre el agua, de acuerdo con algunas normas anteriormente establecidas, a cederlos voluntariamente a otro usuario a cambio de compensación financiera. Eso puede implicar una transferencia de agua entre distintas zonas geográficas, entre sectores o entre agentes de un mismo sector.

Las enseñanzas del caso chileno

El ejemplo del mercado del agua en Chile fue el que, durante las últimas décadas, los organismos

internacionales (BM, FMI, BID) presentaron como el modelo que debe seguirse para las políticas hidráulicas públicas en el conjunto de los países de América Latina (México, Bolivia, Argentina.). Se elogió, especialmente, a Ecuador, por la proximidad de los políticos y de las organizaciones financieras internacionales

En Chile, los mercados de agua se establecieron después de la aprobación del Código del Agua en 1981 por el gobierno militar del general Pinochet. Este Código reafirma el carácter público del recurso, pero permite las transacciones comerciales privadas. Reduce el papel del Estado a su simple función de expedición de permiso que concede derechos de uso. Instaura una separación completa de los derechos del agua y de la propiedad de la tierra. Estos derechos pueden así comprarse, venderse, hipotecarse y transferirse como cualquier otro bien económico (Donoso, 2004). Se basa en la iniciativa privada y la autonomía en las decisiones sobre los usos del agua (Bauer, 1997).

Algunos autores (Gómez-Lobo y Paredes, 2000; Donoso, Montero y Vicuña, 2001) observan que poner el recurso al mercado obliga a los usuarios a considerar los costes de oportunidades de la posesión de derechos de agua. Eso facilita un ajuste más rápido de la asignación de los recursos entre los distintos usos, evita o disminuye los conflictos como resultado de cambio de las asignaciones, ahorra las inversiones públicas parcialmente sustituidas por la inversión privada, que es directamente asumida por los usuarios y reduce la presión sobre los nuevos recursos.

Sin embargo, Jaeger (1999) demuestra que la forma de asignación de los derechos de agua, como la no consideración de los procesos a largo y medio plazo, consolida posiciones de casi monopolio sin ninguna obligación de uso del recurso. Eso constituye una barrera a la entrada para los nuevos usuarios. Gómez-Lobo y Paredes (2000) indican que conviene instaurar normas institucionales antimonopolio, para solucionar los problemas generados por un poder excesivo de mercado.

Por fin, Larraín (2006) indica que este proceso de mercantilización dificulta el acceso básico al derecho al agua para la población, a pesar de que se define el agua como un bien nacional de servicio público. Eso genera severos daños a las comunidades y a los ecosistemas.

A pesar de estos límites, el mercado del agua chileno fue el marco de referencia para los países latinoamericanos. En Ecuador, la promoción de este modelo se acompañó de una reorganización institucional de las entidades de gestión y reglamento de los recursos hídricos.

1.3 Reformulación de las entidades regulatorias y adopción de nuevos paradigmas

Las principales instancias reguladoras del agua en Ecuador han sido, primero, el INERHI, que más tarde fue sustituido por el CNRH y las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD). El INERHI fue el organismo nacional de referencia en lo que se refiere a la gestión de los recursos hidráulicos en Ecuador. Se

encargó de concebir y realizar un plan nacional de riego y drenaje y de controlar y de dictar las normas nacionales relativas al riego. El período de actividades del INERHI corresponde a una fase de profunda transformación de las políticas del agua.

De 1967 a 1994, este instituto fue el principal protagonista de la política hidrológica ecuatoriana. Contabilizó los recursos, construyó infraestructura, administró los conflictos, otorgó las concesiones sobre los derechos de agua, percibió los cánones adeudados al Estado. Se estructuró para solucionar los conflictos. Consideró que el agua, como bien público, requiere un fuerte reglamento por parte del Estado. El INERHI no instaura una revolución en la manera de comprender los recursos, sino que intenta establecer un nuevo marco técnico de control público (Ruf, 1995). En 1972, su papel es reforzado por la nueva Ley de Aguas que declara el agua “propiedad nacional”. El objetivo fundamental de esta ley establece que el agua está a disposición de todos los ecuatorianos, bajo algunas condiciones. Sin embargo, sólo concede poca responsabilidad y autoridad a los usuarios. Fija un único marco nacional basado en la idea de la igualdad entre los regantes. Descuida la gestión de agua que se basa en normas locales y organizaciones autónomas. Esta ley a pesar de algunas modificaciones introducidas en 2003 sigue estando en vigor aún hoy.

Entre 1975 y 1994, la complejidad del registro de las concesiones de los derechos de agua, su número en constante aumento y la multiplicación de las instancias implicadas vuelve la administración cada

vez más difícil. A partir de la primera parte de la década 1990, las orientaciones de las políticas públicas tienen por objeto reducir los costes de gestión de los organismos de Estado. Se impugnan las actividades del INERHI. Se sustituye a este organismo en 1994 el Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH) y por nueve instituciones autónomas, las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD).

El CNRH debe garantizar las funciones reglamentarias y normativas y delegar a los CRD la responsabilidad del desarrollo de los recursos hídricos. A los CRD, principalmente se transfieren la responsabilidad de la realización y la administración de las infraestructuras hidráulicas públicas, el control de la contaminación y la conservación de las cuencas hidrográficas. Creado por el Decreto Ejecutivo N° 2224 del 25 de octubre de 1994, el CNRH debe garantizar las funciones que estaban incluidas anteriormente en el INERHI, en aplicación de la Ley de Agua de 1972 y de la Ley sobre el Desarrollo Agrario. Se excluyen las actividades relacionadas con la creación, la gestión y el mantenimiento de las obras de riego y de infraestructuras hidráulicas en general, así como aquellas en relación con la conservación medioambiental y el control de la contaminación de los recursos hídricos, muy asignadas a las CRD, excepto las de regular el control de la calidad del agua, asignada al CNRH.

Las CRD están encargadas de velar por el funcionamiento de las juntas de usuarios del riego de acuerdo con las características y a las prácticas de las distintas zonas. Para eso, deben estimular la formación de juntas de usuarios, proporcionar un refuerzo

institucional, de la formación y la transferencia tecnológica necesaria (Decreto Ejecutivo 871, Artículo 8). Las CRD tienen competencias con relación a la construcción y la gestión de los sistemas públicos de riego e infraestructuras hidráulicas en general. Ejercen el control de la calidad del agua, el inventario, la evaluación así como la protección y la gestión de los recursos.

Existe nueve CRD. Entre ellas, se encuentra el CORSICEN que es responsable de la gestión de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas incluidos entre las provincias de Tungurahua y el Pastaza en cuanto a sistemas de riego, drenaje y control de las inundaciones. Está a cargo del proyecto de Píllaro. Encuentra obstáculos para financiar este proyecto debido a escasas contribuciones públicas y nuevas disposiciones legales que limitan sus acciones, a eso se añaden las dificultades de gestión para garantizar el mantenimiento y la renovación de las infraestructuras. Estas insuficiencias están vinculadas, en particular, a las tarifas del agua que no corresponden de ninguna manera a las necesidades expresadas.

De acuerdo con la Ley de Agua, el Estado debe recuperar de los beneficiarios el valor invertido en la realización de infraestructura, los gastos de gestión y mantenimiento de las obras hidráulicas públicas. Para los sistemas de riego públicos, debe efectuarse el pago de una tarifa básica para amortizar las inversiones y de una tarifa volumétrica, para la gestión y el mantenimiento de las obras. El CNRH debe percibir contribuciones de las personas naturales como de personas jurídicas, para las concesiones sobre los derechos de

uso de las aguas. En la realidad, los importes de estas tarifas son insignificantes y muy distantes de los costes reales. A menudo los usuarios se eximen del pago de estas obligaciones.

En Píllaro, a causa de la participación de los usuarios en la realización original del canal principal, éstos no pagan la tarifa básica. Por lo que se refiere al pago de la tarifa volumétrica, éste es exigible, pero la recaudación resulta difícil. Corresponde aproximadamente a 4,55 US \$/ha/año, pero en la actualidad, sólo se recauda realmente el 30% del monto previsto (datos HCPT, 2007)¹⁰. A falta de un servicio regular y mientras el canal no se acabe, los usuarios consideran que las autoridades no tienen legitimidad para exigir el pago de los costes relativos al canal. El nivel de las tarifas vigentes y la baja presión para la recaudación de los pagos traen como consecuencia la reducción, cada año, del presupuesto asignado por el Estado para el funcionamiento del CNRH y de los otros organismos públicos.

En cuanto a resolución de conflictos, el CNRH tiene la jurisdicción competente en los asuntos a los cuales se refiere la Ley de Agua. Las agencias de aguas que son los órganos territoriales del CNRH tienen a su cargo los procedimientos administrativos y judiciales. En la provincia de Tungurahua, la agencia de Ambato regula tanto los procedimientos administrativos como los derechos de concesiones, las renovaciones, las transferencias o sea alrededor de 300

procedimientos al año, a eso se añaden las solicitudes de imposición, las modificaciones de red.

En lo que se refiere a la zona de Píllaro, la agencia del agua no contabiliza conflictos particulares. No obstante, a pesar de una determinada proximidad, la agencia de aguas entidad representante del Estado central, no es el testigo de la totalidad de los litigios que se producen entre los regantes, de numeroso y diferentes casos que se regulan localmente en las Juntas de Agua. Los regantes consideran que los acuerdos locales son más cercanos a su manera de funcionar, pues, las decisiones propuestas son más económicas y más rápidas y los compromisos, mejor cumplidos y aceptados.

La transformación que se opera por la sustitución del INERHI, como órgano centralizador y polivalente en los aspectos de gestión del agua, por el CNRH, con limitadas atribuciones y de las distintas atribuciones asignadas a los CRD, tiene incidencia sobre el marco institucional relacionado con la gestión del agua. La multiplicidad de los protagonistas y de sus atribuciones debilita el marco normativo e institucional en su conjunto.

Los efectos de esos cambios

Para modificar el sistema institucional de recursos hídricos, cuando el BM y el BID hacen hincapié en la necesidad de efectuar cambios radicales, los

10 HCPT : Honorable Consejo Provincial de Tungurahua, datos internos comunicados por el Director del Servicio de los Recursos Hídricos.

sucesivos gobiernos desmontan a los organismos sectoriales tradicionales como el INERHI. El CNRH y los CRD sustituyen el INERHI (normas y reglamentación) (gestión y desarrollo de las obras hidráulicas). Esta dicotomía no permite obtener una consolidación de los nuevos papeles ni del CNRH, ni de los organismos regionales. Eso afecta el marco legal y esta situación causa inseguridad para las inversiones y un debilitamiento del papel regulador del Estado. Además de esta estructuración institucional, subsisten superposiciones de funciones y atribuciones, competencias entre los distintos organismos y, a veces, sustracciones de funciones de un organismo por un otro. Se añade a eso, la ausencia de una definición clara de las competencias y funciones institucionales de cada organismo. El proceso emprendido carece de una visión íntegra y de una planificación adecuada. Las reformas no establecen una distribución clara de las responsabilidades.

La legislación sobre el agua se aplica difícilmente. La Ley de Agua de 1972 sigue siendo la base fundamental de la política hidráulica. Pero la nueva Constitución, el Código Civil, la Ley sobre el Medio ambiente, la Ley sobre el Desarrollo Agrícola, la Ley sobre la Descentralización tiene, también, repercusiones sobre la gestión de las aguas. Eso induce un marco legal caracterizado por una fuerte dispersión. La existencia de superposiciones y contradicciones entre los textos es perjudicial al buen funcionamiento del conjunto del dispositivo. Cada institución pública o privada elabora sus planes y objetivos de manera aislada, sin tener en cuenta al conjunto de los protagonistas. El proceso de descentralización en curso

acentúa aún las disparidades regionales, las deficiencias administrativas y genera problemas de competencias entre las entidades públicas sectoriales y los gobiernos locales.

La instauración de esquemas hidráulicos, establecidos de manera general y sin tener en cuenta las realidades diferentes de los protagonistas y los territorios, desde hace más de tres décadas se acerca en un enfoque similar a la visión de los organismos financieros internacionales. Estos últimos fomentan la adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos y la transferencia de las infraestructuras a los usuarios en aplicación de un principio de subsidiariedad. Y eso, con el fin de abrir el acceso a los recursos a todos los usos y los protagonistas y reducir sustancialmente las cargas financieras del Estado, independientemente de las poblaciones interesadas.

Ante los resultados controvertidos de este planteamiento, un nuevo cuestionamiento parece surgir.

1.3.1 La renovación de los modelos públicos del manejo hidráulico

La regulación administrativa y el enfoque neo-institucional

Ante una realidad de dificultades sociales inmensas y de externos fenómenos ambientales negativos generados sobre el recurso, por la exclusiva regulación del mercado, se previeron sucesivamente otras maneras de manejar el agua.

Abordan, inicialmente, la gestión del agua no solamente como un planteamiento de eficiencia económica entre protagonistas que tienen las capacidades financieras para participar en un mercado de derechos de uso, sino también como una cuestión social y medioambiental en que está incluida también en la acción pública. Inicialmente, se busca la intermediación del Estado, como agente regulador, para evitar los desequilibrios que ocurren en los mercados. Con todo, las herramientas administrativas y reglamentarias convencionalmente movilizadas resultan parcialmente insuficientes para responder a las desproporciones constatadas.

En consecuencia, una corriente teórica cualificada de neo institucionalista pretende integrar nuevos parámetros, con el fin de renovar el enfoque de lo que está en juego de la gestión de los recursos y aclarar las dificultades persistentes en cuanto a desequilibrios económicos y sociales. Aborda entonces las cuestiones de control del agua destacando tanto la importancia de los factores que rodean las actividades hidráulicas como las normas de intervención, las normas y los intercambios entre protagonistas.

La regulación administrativa

De acuerdo con la tradición de Pigou, esta corriente considera que el mercado es una fuente de asignación ineficaz y no equitativa. Cuando la competencia pura y perfecta no se comprueba, las reglas comerciales son ineficaces. Sus principales fallos son las externalidades, los bienes públicos, los monopolios naturales y la asimetría de información.

En el caso de las externalidades, la asignación de los recursos derivada del sistema de precios de mercado, no es eficaz. Éste refleja solamente los costes o los beneficios privados de cada agente individual y no los costes o los beneficios colectivos. Si el agua, bajo algunas condiciones, puede considerarse como un bien público (sin exclusividad, ni rivalidad) entonces la intervención del Estado se justifica, en particular, para evitar los comportamientos extralegales (Calvo-Mendieta, 2005).

Un sector de actividad está en situación de monopolio natural cuando los rendimientos son muy altos y los costes de integración a la red muy elevados. Eso tiende a asignar una ventaja determinante a la empresa dominante que, después de la desaparición de sus competidores, estará sola e impondrá sus condiciones al mercado.

Por fin, la ausencia de transparencia como asimetría de la información difundida se considera como un fallo del mercado.

Estos incumplimientos por parte del mercado justifican, según esta corriente, la intervención pública bajo distintas formas. Puede manifestarse según dos orientaciones particulares: la reglamentación directa o la utilización de herramientas económicas como los impuestos, las subvenciones o los mercados de derechos.

La regulación directa incluye el conjunto de los regímenes de prohibición o autorización, de obligación, control y vigilancia establecidos por las autori-

dades públicas para la defensa del medio ambiente. Su incumplimiento se sanciona después de procedimientos judiciales o administrativos.

Los instrumentos reglamentarios se inscriben en general en un marco legislativo. Las disposiciones reglamentarias se traducen generalmente en normas tecnológicas, que pueden combinarse y que se aplican según los usos o los protagonistas. Los derechos de concesión de agua concedidos por el CNRH mediante las agencias del agua son de este orden. Los instrumentos económicos se basan en el concepto de externalidades. Actúan sobre los precios relativos y causan una transferencia financiera. Recurren a incentivos para suscitar los comportamientos eficaces en el marco y al servicio de objetivos públicos.

Los impuestos consisten en hacer pagar al agente responsable del origen de una externalidad negativa, un impuesto igual al monto de esta externalidad. El impuesto representa el precio que el agente debe pagar para cada unidad de contaminación vertida (o cada unidad producida o cada unidad de agua utilizada...). Así pues, al destinar un precio a los recursos medioambientales, la internalización de las externalidades es posible. Generalmente el impuesto se define como una exacción obligatoria del Estado efectuada sin contrapartida directa.

El canon es una exacción que implica una contrapartida, por ejemplo el suministro de un servicio. El sistema de imposición tiende a la reducción de los costes y de la contaminación, es una fuente de ingresos para el Estado.

En el caso de una reglamentación, el agente está en la obligación de cumplir la norma, pero no tiene interés en reducir la contaminación. En cambio, en un sistema de imposición, el agente tendrá interés en reducir sus emisiones al máximo y en buscar nuevas técnicas más respetuosas del medio ambiente. Las subvenciones son ayudas del Estado que incitan a los agentes a favorecer comportamientos determinados (utilización de una red de riego, de abonos naturales...). Pero pueden conducir en algunas circunstancias a situaciones económicamente ineficaces. Según el esquema de Pigou, si los impuestos permiten solucionar las externalidades negativas, las subvenciones se indican en presencia de externalidades positivas. Se recompensa a los protagonistas por su elección beneficiosa para el medio ambiente.

En cambio, en la visión de Coase, las subvenciones pueden asimilarse a los pagos compensatorios pagados por las víctimas, a los agentes, en el contexto de una negociación, con el fin de disuadir a estos últimos de contaminar.

Ante las dificultades encontradas en la asignación de los recursos hidráulicos y de la definición de los derechos de propiedad sobre las aguas la intervención de las autoridades públicas parece favorecer una mayor equidad en la asignación de los recursos, evitar los fallos del mercado y limitar los conflictos de uso. No obstante, se limitan en gran número los instrumentos disponibles. En algunas circunstancias, hasta pueden tener un impacto contrario al esperado. La reglamentación directa no tiene efecto incitativo. La determinación de las normas puede ser influida

por consideraciones técnicas, económicas, ecológicas, políticas o sociales. En situación de incertidumbre, la aplicación de una norma puede resultar difícil. La definición de una norma basada solamente en criterios económicos puede no coincidir con un objetivo ecológico o social. Si sólo se basa en criterios económicos, hasta puede resultar ventajoso seguir contaminando más allá de la capacidad de absorción del medio.

El enfoque neoinstitucional

A pesar de las fuertes limitaciones del enfoque neo-institucional, no sigue siendo menos cierto que este último participó en la renovación del análisis económico abordando las cuestiones de los intercambios, por medio de las instituciones que garantizan la organización entre los protagonistas. Este planteamiento permitió poner al día los trabajos de autores que se interesaron precisamente por las instituciones campesinas, o por las condiciones que deben explorarse para llegar a una mejor adecuación entre las necesidades de los distintos protagonistas.

Es importante tener en cuenta que el nombre “neo-institucional” o “Nueva Economía Institucional” (New Institutional Economics, NEI) designa realmente un conjunto de corrientes de pensamiento multiforma. Además, eso destaca el hecho de que esta corriente se construye sobre las bases de trabajos previos en la Escuela Institucionalista Americana de principios del Siglo XX. Esta Escuela coloca como preliminar al análisis, la necesidad de pensar el papel de las mediaciones entre estructuras sociales y com-

portamientos individuales para incluir estos últimos y sus formas colectivas de expresión. Estas mediaciones son las instituciones precisamente. Esta escuela hace hincapié en la importancia de los factores históricos, sociales e institucionales que son los fundamentos de las “leyes económicas”. En la actualidad, la Nueva Economía Institucional se reivindica parcialmente de esta corriente. Agrupa un conjunto de trabajos que tienen por punto común preguntarse sobre el papel desempeñado por las instituciones, en la coordinación económica. Estudia esencialmente los impactos económicos de los dispositivos de coordinación que son los contratos, las organizaciones y las instituciones.

Por lo que se refiere a los enfoques institucionales de los recursos naturales, científicos teóricos como Berkes, et. al., (1989, 2006), Ostrom (1990, 1999), Stevenson (1991), Platteau (2003) presentaron los fundamentos del enfoque de una gestión común. Ésta pone el acento sobre los mecanismos de regulación, formales o informales, que controlan la viabilidad de los ecosistemas. Este planteamiento favorece el comportamiento humano ante el medio ambiente. Hace referencia a las representaciones de los protagonistas locales implicados y se base en un principio de negociación. Esta concepción está en oposición con el texto de Hardin que afirma la imposibilidad de una acción colectiva.

Elinor Ostrom, a partir de 1992, pone en evidencia lo que está en juego, que esencialmente representa las normas que controlan los comportamientos de los distintos protagonistas implicados en el funcio-

namiento de un sistema de riego. Indica que un sistema irrigado para funcionar tiene la necesidad de un gran número de normas relativas al acceso al agua, la distribución y la asunción de responsabilidades de cada usuario para el mantenimiento de la red y, por lo tanto, la necesidad de organizaciones, de instituciones para establecerlos y hacerlos respetar. Las condiciones de viabilidad de los sistemas irrigados son reglas del juego coherentes e instituciones encargadas de aplicarlos.

Las comunidades locales pueden, en este contexto, ser capaces de organizarse y de decretar sus propias normas. Pero es necesario que el Estado reconozca el derecho de los usuarios y proporcione apoyos institucionales, para permitir que los individuos directamente implicados en los sistemas puedan enterarse de nuevas maneras de controlar, administrar, de crear normas adaptadas y legítimas y de sancionar los comportamientos contrarios a estas normas. Por otra parte, parece esencial para la autora que, en el caso de obras hidráulicas construidas por iniciativa del Estado, los usuarios paguen como mínimo el conjunto de los costes relativo al sistema. Habría entonces un aumento de los cánones percibidos por el Estado, acompañado de una mejor calidad de los servicios.

A nivel local, este razonamiento no integra los dispositivos no comerciales o los incentivos no económicos. Encuentra aún más dificultades de explicar los motivos "irracionales" de las acciones de la comunidad o el control colectivo del agua o algunas prácticas colectivas como las resoluciones de conflictos, los juegos de poder, las disciplinas individuales, las resis-

tencias y también todos los comportamientos que no siguen lógicas convencionales. Como en la tesis sostenida por Hardin, los neo-institucionalistas prevén a las comunidades como un grupo de presos cautivos sujetos a un dilema de racionalidad, grupo que controla colectivamente recursos para optimizar o maximizar los beneficios económicos de cada uno. Eso equivale a analizar las comunidades andinas y los sistemas de riego colectivo, sin tener en cuenta las políticas económicas, ni las políticas culturales de los Estados-nación andinos en su totalidad (Boelens y Gelles, 2005).

Constatando los límites operativos de un enfoque basado en consideraciones locales (Berkes, 2006), las investigaciones actuales desarrollan el concepto de gestión común de los recursos (Ballet, 2007) o concertado (Méral et. al., 2008) o de cogestión (FAO, 2004; Tyler, 2006) o codirección (Mc Cay y Jones, 1997; Wallace et. al., 2003; Govan, 2003; Plummer y Fitzgibbon, 2004) debido a los vínculos existentes con otros protagonistas o a dificultades resultantes de distintas escalas.

En 1997, Evans indica que hay una evidente sinergia entre el Estado y la sociedad para llegar al desarrollo. La sinergia se basa a la vez en la complementariedad entre las cargas garantizadas por el Estado y las dejadas a las instancias privadas y en la interconexión de las redes existentes en las fronteras de estos dos espacios. Una mejor comprensión de estas dos dimensiones y de sus relaciones debe permitir la elaboración de futuras teorías del desarrollo.

La combinación entre fuertes instituciones públicas y comunidades organizadas son herramientas de desarrollo potentes. La codirección se define como la división del poder y la responsabilidad entre el Gobierno y los usuarios locales de los recursos (Berkes et. al., 1991). Yandle (2003) propone para una mejor comprensión mutua integrar en la codirección las concepciones basadas en el enfoque burocrático, en la de las comunidades y la de los mercados. Para ella, este proceso se basa en acuerdos institucionales cuya gestión responsable se comparte por las comunidades y el Gobierno.

Plummer y Fitzgibbon (2004) indican las condiciones necesarias para la buena instauración de este enfoque. Realizan una síntesis de la literatura sobre la gestión común y elaboran las características indispensables para su éxito. Hacen hincapié especialmente en las condiciones previas requeridas. Este tipo de gestión debe responder a una necesidad, corresponder a una demanda de los usuarios y contar con la participación de estos últimos. Las decisiones deben ser eficientes y equitativas, las acciones legítimas y los conocimientos compartidos.

Sin embargo, Berkes (1994) observa que, aunque la división de conocimiento y la formación estén mencionadas, eso apenas se produce realmente. Castro y Nielse (2001) indican incluso que, en la práctica, el resultado no es una división del poder, sino más bien un control reforzado por parte del Estado sobre la política de control del recurso, en su gestión como en su asignación. En vez de contribuir al refuerzo de las capacidades locales, algunos acuer-

dos hasta contribuyeron a marginalizar a las comunidades campesinas.

Este enfoque basado principalmente en los derechos de propiedad también se impugna en cuanto a la equidad y la eficiencia (Jentoft, 2000; Castro y Nielse, 2001, sobre su incapacidad que debe aumentarse la legitimidad de las medidas adoptadas (Jentoft, 2000) y las capacidades locales (Berkes, 1994). Guillet (2002) precisa que el Estado puede también, al contrario, aceptar autonomía y un control local sobre la gestión del recurso. Actúa así no por ingenuidad, sino en un objetivo estratégico. Al garantizar autonomía de las comunidades locales, el Estado condiciona la aceptación de su papel hegemónico que lo refuerza y, en consecuencia, debilita a sus detractores y a opositores.

Ballet (2007), observa que este concepto de gestión común localizado se transforma rápidamente en postulado que implica una generalización de este método de enfoque. Eso se convierte en un verdadero dogma y pasa del estatuto de herramienta para una gestión más eficaz al de objetivo que debe lograrse. Indica que la gestión participativa no es una solución milagro, que la sujeción territorial de las comunidades e instituciones locales implica a menudo una determinada heterogeneidad de los protagonistas, lo que influye sobre la gestión de los recursos. Del mismo modo, las estrategias de poder en las comunidades no pueden eludirse.

Algunas estrategias de protagonistas hasta pueden basarse en las normas comunitarias, instrumenta-

lizarle en detrimento de los recursos y excluir a los protagonistas más pobres. Concluye que, en tales condiciones, es peligroso hacer la perspectiva de la gestión participativa un modelo ideal aplicable por todas partes y en cualquier circunstancia. Sin precaución previa, la herramienta se convierte en un objetivo y puede desviarse en favor de intereses alejados de los de las poblaciones locales. Una gestión comunitaria sin diálogo social sobre las normas y su legitimidad a nivel local corre el riesgo de resultar, a largo plazo, completamente contraproducente.

Ruf (2008) señala que los usuarios de estos principios descuidan varios elementos fundamentales: en primer lugar, la historia de las sociedades no depende sino de las capacidades locales por autoorganizarse, a partir de metodologías que universalizan. Después, la hidráulica agrícola de un país no depende exclusivamente de grandes proyectos hidráulicos, ya que pueden existir, como en los Andes, los sistemas muy antiguos administrados y organizados de manera ya autónomos. Por fin, estos nuevos enfoques silencian las asimetrías de poderes que existen en las sociedades rurales.

Como para ilustrar los análisis de Ballet y Ruf, el politólogo chileno Ingo Gentes (2002), especialista de las cuestiones relativas a la gestión de recursos hídricos precisa que, en los Andes, la gestión del agua no viene de una planificación íntegra de los recursos, sino más bien de las iniciativas colectivas de grupos de protagonistas locales alrededor de intereses y de objetivos comunes.

Las organizaciones locales no tienen por objetivos alcanzar la gestión integrada de los recursos. Se unen para combatir algunos problemas específicos vinculados a la oferta de agua. Además la distribución y la adaptación de los usos y derechos son procesos conflictuales, de fuertes confrontaciones entre usuarios individuales y entre sectores colectivos, eso no está basado en una negociación armoniosa.

Las comunidades indígenas andinas, hoy como durante estos últimos siglos, pertenecen a las poblaciones más pobres y sufren casi siempre las consecuencias de un orden territorial impuesto, además de una reorganización de sus derechos y usos ancestrales. Numerosos estudios describen la destrucción de los territorios y de extracción de los recursos hídricos de las comunidades campesinas al beneficio de grandes propiedades, centros urbanos, empresas mineras, hidroeléctricas, agroindustriales y también importantes obras hidráulicas en favor de los usuarios económicamente potentes (Mitchell y Guillet, 1993; Dourojeanni 1997; Boelens y Dávila, 1998; Gelles 2000; Trawick, 2001).

Rutgerd Boelens (2008) indica en su tesis que, contrariamente a lo que se ha producido desde el período colonial hasta los años setenta, éstas más recientes interpretaciones que reinventan a una comunidad andina tradicional, rural, indígena, colectiva, de subsistencia, paradigmas resultantes de los enfoques neo-institucionales, se imponen actualmente. Estas teorías reconocen la influencia de estas estructuraciones campesinas. Afirman que las comunidades no son estas organizaciones románticas del pasado, no son

más las unidades básicas del socialismo andino, pero sí formas organizadas que responden a necesidades vinculadas a los imperativos socioeconómicos contemporáneos. Así, los individuos y sus familias realizan elecciones racionales en sus instituciones y acciones, no en función de sus tradiciones, sino con relación a sus instituciones comunes, que son más eficientes para materializar su propio interés económico individual, reducir los costes de transacción, controlar los comportamientos oportunistas y dar cuenta de su dependencia mutua.

El autor avanza señalando que, la reintroducción del concepto de comunidad permite obtener una determinada adhesión a los conceptos así desarrollados, tanto a nivel local como a nivel internacional. Por otra parte, este razonamiento económico positivo no se basa en la cultura andina y su historia sino por supuesto a una racionalidad universal (Bromley, et. al., 1992; Ostrom, 1990, 1992, 1999). Estos conceptos tienen por objeto poner en orden los buenos incentivos, las buenas prácticas para la gestión del agua con los responsables de las redes hidráulicas. Contemplan instaurar una determinada transparencia, establecer una gestión eficaz con los responsables de las Juntas de Agua, a fin de garantizar la autonomía financiera y la amortización de los costes de gestión de la actividad por los usuarios. Tienen por objeto crear un marco único y simplificado de la complejidad del funcionamiento hidro-socio-institucional.

Molle (2008) constata que este modelo tiende a imponerse ante las élites nacionales. Y eso, por tres razones esenciales: aporta una solución, al menos par-

cial, a los problemas de gestión del agua; ofrece el medio de atender los referenciales utilizados por los proveedores de fondos internacionales; y, se supone que aportaría a la legitimidad a la política aplicada e incluso sería una garantía de éxito (Mollinga y Bolding, 2005).

Este enfoque considera que cada individuo realiza elecciones racionales en un mercado local, dado que constituyó las ganancias comunitarias por la suma de los beneficios individuales. Eso no da cuenta de los vínculos temporales, ni de las relaciones de poder, ni de los vínculos simbólicos entre individuos. Eso sólo integra los aspectos económicos, lo que revela una realidad truncada, que tiende a una deconstrucción de la comunidad como entidad de funcionamiento colectivo.

Esta manera de abordar la gestión del agua tiende a promover una visión universalista, con la ayuda de un modelo que sería políticamente neutro y que abordaría esta gestión como una simple cuestión técnica estandarizada. Las protestas de las comunidades campesinas, víctimas de esta concepción de la acción política pública, son suficientemente fuertes y enérgicas para certificar la visión imperfecta de esta interpretación.

Al mismo tiempo que los organismos internacionales siguen promoviendo una visión unívoca del control del agua a través del mundo, alegando la búsqueda de eficacia, seguridad y mejores inversiones, numerosos estudios retransmiten las dificultades vividas por las poblaciones ante los procesos de privati-

zación del agua, las reducciones de eficacia de la agricultura y los reconocimientos de derechos de propiedad para el mayor número (Trawick, 2003; Oré, 2005). Ocurre lo mismo con el aumento de las tarifas practicadas para el riego que para el agua potable (Bustamente, 2002).

Boelens (2008) indica que las estrategias de las organizaciones internacionales promotoras de tales enfoques pretenden desacreditar a los protagonistas, que no integran este proceso de modernización. Estos enfoques predicen la igualdad de los derechos, la ausencia de relaciones de poder, abordan los derechos de las mujeres, mientras que las comunidades reivindican sus derechos a la diferencia y los papeles diferenciados entre clase. Indican que las comunidades campesinas mantienen sistemas anticuados, ya que tecnológicamente hay pocas inversiones, mientras que algunas obras antiguas funcionan y se adaptan desde hace siglos.

Estas gestiones tienen por objeto obligar el conjunto de los protagonistas a adoptar una concepción única, tecnicista, con ayuda de modelos e instrumentos de políticas hídricas portadores de las mismas bases ideológicas. Por otra parte, las representaciones políticas de las comunidades indígenas animadas por medio de múltiples proyectos respaldados por organismos internacionales y algunas ONG están incluidas en la misma lógica. Ésta tiene por objeto contro-

lar sus evoluciones sociales y contener sus pretensiones políticas.

A partir de 2000, Malika Amzert tiene en cuenta que “la globalización del sector hídrico es buscada a la vez por la internacionalización de las prácticas, es decir, por su normalización a escala del mundo, a pretexto de una responsabilización de los protagonistas y por una individualización de los enfoques en el terreno. La ausencia de socialización de las prácticas comunitarias locales, y la construcción de su obsolescencia son ejemplos de este planteamiento” (p 58).

El enfoque global pretende descalificar las prácticas y las instituciones sociales locales, organiza su abandono. Esta orientación permite un mayor distanciamiento con relación al uso social y cultural de los espacios y, en consecuencia, de los recursos que en éstos se encuentran. El enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos¹¹ en este contexto, se aplica ahora a través del mundo (Gestion Intégrée des Ressources en Eau¹², GIRE o Integrated Water Resources Direction, IWRM)¹³.

La gestión integrada de los recursos hídricos

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) debe permitir una gestión global, descentralizada y consensuada de los recursos. Ante el conjunto complejo del marco político y legal y la debilidad del

11 http://www.agua-internacional-francia.fr/mexico/rubrique.php3?id_rubrique=95

12 http://www.waterlandpeople.net/pdf/fr/Info_General/Focus_1_03_Gestion_Integree_Ressource_Eau_

13 http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/what_is_iwrm.html

tejido institucional formal, la instauración de la GIRH aparece como un nuevo planteamiento. Debe contribuir a garantizar una utilización común de los recursos. Las atribuciones y las decisiones deben tomarse concertadamente, en función de las necesidades y efectos sobre el conjunto de los protagonistas.

La GIRH se convirtió en la trama normativa de la acción pública en cuanto a gestión del agua. Nació de una nueva visión del agua, originalmente, de los principios fundamentales establecidos en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio ambiente en Dublín en 1992 y de las bases de políticas públicas definidas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, la “Cumbre Planeta Tierra” de Río de Janeiro. Sus principios se renovaron en el cuarto Foro mundial del agua en México en 2006. Algunos organismos internacionales como la FAO, la ONU y la CEPAL, e instituciones financieras como el BID y el BM impulsaron este cambio en la política hídrica internacional. Numerosos países latinoamericanos debieron progresivamente adoptar este nuevo paradigma para recibir un apoyo económico por parte de estas entidades (Arroyo, 2005).

Con el fin de garantizar la adopción de este enfoque de gestión integrado y contar con un movimiento institucional que facilite su difusión, en 1996 se creó el Consejo Mundial del Agua (Global Water Partnership, GWP) por iniciativa del BM, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo (SIDA). Esta instancia es una red internacional abierta a la participación de

distintas organizaciones especializadas en la gestión del agua a nivel internacional: organismos multilaterales y bilaterales, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales e instituciones de investigación. El objetivo central del GWP consiste en promover el GIRH.

Los principios fundamentales de la GIRH indican que todos los usos debe abordarse conjuntamente; que las atribuciones y las decisiones de gestión del agua deben considerar los efectos sobre cada uno de los usos, que se deben tener en cuenta los objetivos sociales y económicos globales, y la realización del desarrollo sostenible. Además, se afirma el reconocimiento del valor económico del agua, que su gestión se efectúa en las cuencas hidrográficas y se fomenta la toma “de decisiones participativa”.

La GIRH es calificada por Molle (2008) de concepto “nirvana”, donde nadie está en contra de un concepto que representa un ideal hacia el cual el mundo debe tender. Un concepto que oculta el aspecto político de la gestión del agua y que es desviado fácilmente por grupos que pretenden legitimar sus propios objetivos (Wester y Warner citado por Molle). El renombre de este concepto tiene también su plasticidad: los protagonistas siguen siendo los mismos de antes, pero ahora al amparo de la etiqueta de gestión integrada, lo que permite atraer fondos u obtener más importancia, aceptación o visibilidad (Biswas, 2004 citado por Molle). Además, cada categoría de protagonistas hace hincapié en el aspecto que refleja de mejor manera su propia inclinación, su ideología o interés: los adeptos de la privatización hacen hincapié

en la eficiencia económica, las ONG reivindican más la equidad, mientras que otros, buscan preservar el medio ambiente¹⁴.

Por ello, detrás de esta acepción generosa de la gestión del agua se oculta una praxis mucho más favorable a las consideraciones económicas, antes que a las necesidades humanas o medioambientales. Realmente, este modelo plantea la cuestión de la gestión del agua favoreciendo al mercado, la participación privada y, a menudo, se olvida de las normas locales anteriormente establecidas. Pero, como lo hace observar Gerbier (1999), “cuando los mitos pobres se enfrentan a la realidad, se rompen siempre rápidamente”¹⁵. Así pues, la aplicación de los principios de la gestión integrada del agua, después de haber suscitado numerosas expectativas, encuentra hoy, mucho más reservas por parte de los usuarios. En efecto, la GIRH parece consolidar las situaciones ya establecidas para los protagonistas más influyentes, quienes suman nuevas justificaciones, y contrariamente, impugnan los enfoques comunitarios locales, al introducir la división de los usos y las dificultades medioambientales.

La Gestión Intersectorial de los recursos hídricos en Ecuador

La GIRH en Ecuador, se trata como Gestión Intersectorial de los Recursos Hídricos. El CNRH

asume el rol de organismo director de la gestión nacional del agua. No obstante, otros organismos intervienen también sobre distintos aspectos del GIRH como los CRD, los Consejos Provinciales, el Ministerio del Ambiente (MAE) y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI). Las políticas hídricas preconizadas se basan en la planificación de los recursos, la implantación de la GIRH, la incorporación del sector privado en la gestión; la búsqueda de la mayor eficiencia económica posible, la protección y la conservación de los recursos, la protección del ambiente, la recuperación de los costes, la seguridad legal.

Esta complejidad del marco legal e institucional y la debilidad financiera crónica del CNRH profundizaron las dificultades de aplicación de la política de gestión de los recursos hídricos. El presupuesto del CNRH para 2002 era de US \$ 860.000, financiado por el presupuesto general del Estado y el monto proveniente de la recaudación de las tarifas de concesión de derechos para el suministro de agua, recaudación que a veces sólo llegó a ser efectiva en el 10% de lo previsto, cuyo monto apenas alcanza al 1% presupuesto de la institución (GWP – SAMTAC)¹⁶. Este financiamiento es, obviamente, insuficiente para garantizar el buen funcionamiento del organismo público.

A pesar de las dificultades, los principios que apoyan el GIRH se movilizan a través del país. Las

14 F. Mølle. 2008. *Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector*. *Water Alternatives* 1(1):23-40. <http://www.water-alternatives.org/Issue1.1/art3>

15 B. Gerbier. 1999. « La mondialisation, leçons du présent » (p 47). En : *Mondialisation et citoyenneté* de J.P. Michiels et D. Uzundis (Coord.), Édition L'Harmattan, Paris, France.

16 GWP – SAMTAC “La gobernabilidad de la gestión del agua en el Ecuador” (documento para discusión). 2003.

orientaciones son seguidas por las instancias públicas, los CRD y, las asociaciones y organizaciones de usuarios, participan en la difusión de este concepto. Así pues, en Píllaro, esta dinámica es empujada conjuntamente por el Consejo Provincial de Tungurahua, el municipio de Píllaro y la ONG CESA.

La transferencia de las infraestructuras a los usuarios

Ante las dificultades que encuentra el país a principios de la década 1990, las dos instituciones financieras internacionales, muy influyentes en el Ecuador, el BM y el BID, presionan al gobierno para iniciar un proceso de reformas en el sector de la gestión de los recursos hídricos y del riego. Estas instituciones indican que el establecimiento de una política relativa a los recursos hidráulicos y reformas de la Ley de Agua debe aportar a la solución de una serie de problemas, que afectan a los servicios.

La política nacional debe determinar los objetivos y las acciones del gobierno y también, las reformas en la administración. El CNRH debe legitimar su gestión a través de una visión íntegra de los recursos

hídricos. Debe regular, dirigir y coordinar las actividades sectoriales, delegar, al mismo tiempo, la ejecución de las actividades a organismos sectoriales y/o al sector privado. Tal como ocurre con las iniciativas que preconizan la asociación entre el sector público y privado en lo que se refiere al agua potable y el saneamiento, la APP (Asociación Público Privado o Public Private Partnership)¹⁷, los principales organismos internacionales fomentan la cesión de las responsabilidades públicas a las empresas privadas.

Las actividades del INERHI dieron lugar a la creación de 73 sistemas públicos de riego en el país, para un total de 223.000 ha regables; 150.000 ha en la Costa y 70.000 ha en la Sierra (CONAM-BID, 2003). Se trataba, entonces, de proceder a la transferencia de estos sistemas a los regantes. La cesión consistió en la transferencia a los usuarios de las responsabilidades de operación, gestión y administración de los sistemas de riego. Las obras siguen siendo propiedad del Estado. Tal transferencia se decidió de manera unilateral y no respondió a las expectativas de los usuarios. Pues, la cesión requería de una mínima estructuración organizativa por parte de los usuarios, de estatutos jurídicos precisos, de una verdadera capacidad de

17 Desde los años noventa, en numerosos países, los organismos internacionales presentan las asociaciones público-privado como una alternativa interesante para los países endeudados, con el fin de intentar remediar sus dificultades de gestión medioambiental, de la gestión del agua potable y del saneamiento. La mayoría de las instituciones multilaterales optó claramente por este tipo de asociación. Los países del Norte piensan escaparse de esta forma de aumento de la ayuda internacional haciendo que los Estados o las colectividades públicas no tengan ya que financiar proyectos públicos, puesto que el sector privado puede encargarse. Con toda la controversia en torno a las modalidades de financiación del acceso al agua, en los países del Sur no ha dejado de aumentar desde hace una década habida cuenta de los costes prohibitivos en las operaciones realizadas. Por fin, esta lógica priva, a largo plazo, el poder público de toda capacidad de planificación y control de sus inversiones.

gestión técnica, económica y financiera que, frecuentemente, faltaba.

Para racionalizar las actividades de las instituciones del sector del riego, promover la participación del sector privado y desarrollar la estructura administrativa para garantizar la eficacia de las futuras inversiones, se otorgó un préstamo de 20 millones de dólares (BIRF 3730-EC) del BM para el Proyecto de Asistencia Técnica al Subsector del Riego (PAT) que se ejecutó entre los años 1994 y 2000. El dispositivo fue completado en 1995 con un Plan Nacional de Gestión del Agua, elaborado con el CNRH, basando en un documento preparado por el BM (Le Moigne et. al., 1994). Concretamente, fue necesario esperar al año 2003 para que 35 sistemas de riego de los 73 sistemas públicos en funcionamiento, sean transferidos realmente a los usuarios, con un reducido éxito.

Para las organizaciones de regantes, el funcionamiento de los sistemas transferidos obedeció a lógicas externas de organismos internacionales, aceptados por los sucesivos Gobiernos. La transferencia no fue resultante de una negociación con los usuarios, menos aún, con la sociedad en su conjunto. Fue, más bien, resultado de la voluntad de grupos interesados, de élites políticas y técnicas. En consecuencia, se efectuó sin debate. La participación se limitó a los aspectos funcionales y sin intervención de toma de decisiones. La falta de acuerdos, en la mayoría de los casos de transferencia explican, en gran parte, el descontento y la posible presencia de conflictos respecto de este proceso (Granda et. al., 2004).

Por fin, las capacidades para asumir responsabilidades en los sistemas por parte de las asociaciones de usuarios fueron extremadamente variables, según los protagonistas y los sectores. Si bien, en algunas organizaciones de la Costa se llegaron a mantener las estructuras cedidas de manera relativamente satisfactoria, en otras existieron otras situaciones. Para algunas redes, hasta se prevé el retorno hacia una gestión pública con el fin de atenuar los fallos, ya evidentes, de las organizaciones locales.

Esta realidad vivida difiere mucho del enfoque declarado por las distintas instancias implicadas. Numerosas son las comunidades campesinas que manifiestan sus descontentos a través del país. Además, la situación general relativa a la gestión y al uso de los recursos hídricos resulta defectuosa. Los cambios políticos ocurridos recientemente sugieren esta voluntad común de cambio.

1.3.2 Cuestionamiento a esas orientaciones

La situación insatisfactoria de los recursos hídricos

En Ecuador, según los últimos datos del CNRH (2006) relativos al uso global de los recursos hídricos, la situación es preocupante. La cobertura nacional de los servicios de agua potable alcanza aproximadamente un 67% del total de los hogares (sector urbano: 82%, sector rural: 39%). La cobertura nacional de infraestructura de saneamiento llega solamente al 57% del total de los hogares (73% de la población urbana, 30% de la población rural). 5% de los 218

municipios ecuatorianos disponen de un sistema de purificación de las aguas servidas. Por lo que se refiere al acceso al riego existe una gran desigualdad, pues, el 88% de los pequeños productores con acceso al riego disponen del 6 al 20% de los caudales totales disponibles, mientras que entre el 1 y 4% de los grandes propietarios regantes, se benefician de 50 al 60% de esos caudales (Recalde, 2006).

Así pues, tanto las asignaciones y condiciones de distribución de las aguas como la gestión de los recursos, permanecen social y económicamente inequitativos. Los recursos se reducen o se contaminan, el medio ambiente —de excepcional diversidad en Ecuador— sufre daños considerables y a veces irreversibles; todo eso contribuye al desarrollo de un descontento popular de sobra compartido. El acceso al poder de un nuevo presidente que propone una transformación radical de las políticas públicas, abre entonces, nuevas perspectivas.

¿El inicio de una nueva política pública?

Investido el 15 de enero de 2007, el nuevo Presidente Rafael Correa declara inmediatamente un cambio de época, el final del período neoliberal y la llegada de un socialismo del siglo XXI; predica una revolución ciudadana. Las primeras medidas adoptadas por el Presidente se refieren a la refundación del país y sus instituciones con la estructuración de una nueva carta Constitucional elaborada por la Asamblea Constituyente, la misma que fue aprobada mayoritariamente por la población en un referendo (28 de septiembre 2008). Prevé un enfoque nacionalista de la

economía. Anuncia la búsqueda de la seguridad y soberanía alimentaria, como una prioridad nacional. Tiene por objeto, luchar contra la corrupción.

Además del cambio constitucional, el Gobierno actual se propone volver a invertir en el ámbito de la planificación económica con ayuda de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Y eso, con el fin de llegar a una “reforma íntegra y democrática del Estado que llegue a una transformación social, económico y territorial del país que modifica el actual modelo de gestión, la organización político administrativo y haga efectivo el proceso de descentralización, comprendido como la distribución equilibrada del poder interno del Estado. Se trata de cambiar el modelo caduco del Estado centralizador, patrimonial y concentrador, para un Estado justo, equitativo y democrático”.

Por lo que se refiere a la política exterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 indica expresamente que el país velará por defender su soberanía alimentaria, por superar el modelo extractivista dedicado a la exportación. Según los 7 capítulos aprobados por la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente del 6 de mayo de 2008, el Estado es responsable de la planificación del desarrollo del país. Para eso, decide establecer un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Este sistema será integrado por el Consejo Nacional de la Planificación, los Consejos provinciales, cantonales y parroquiales de planificación, la SENPLADES y el Consejo Ciudadano de Visión

Estratégica. Velará por la representación y la participación de los ciudadanos. El Consejo Nacional de la Planificación tendrá por objetivo dictar las orientaciones y las políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y aprobarán el Plan Nacional de Desarrollo. Estará presidido por el Presidente de la República.

Los artículos del capítulo 5 (Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas), aportan notables complementos a las regulaciones hídricas, actualmente en vigencia. En primer lugar, se precisa que los recursos hídricos son un sector estratégico (artículo 313). El Estado es responsable de los servicios públicos de agua potable, saneamiento y riego (artículo 314). El Estado debe constituir empresas públicas para la gestión del agua, para la prestación de servicios públicos y suministro sostenible (artículo 315). Podrá delegar, por un período de tiempo limitado, estos servicios a empresas mixtas en las cuales conservará la mayoría de las acciones (artículo 316). Eso afirma, de manera implícita, que se prohíbe privatizar estos recursos, para lo que, además, ha limitado las posibilidades de asociación con el sector privado. Se ratifica el carácter de patrimonio nacional público e inalienable de los recursos hídricos (artículo 317).

La gestión de los recursos será en adelante, exclusivamente pública o comunitaria, la privatización está legalmente prohibida (artículo 318). El Estado, como única autoridad sobre el agua, será el responsable directo de la planificación y la gestión del agua. Establece la prelación de usos en el siguiente orden: para el consumo humano, el riego destinado a

garantizar la soberanía alimentaria, los caudales ecológicos y las actividades productivas. Controlará las autorizaciones de asignación de agua como factor económico con fines productivos en el sector público, privado y de economía solidaria, de acuerdo con la ley. Sin embargo, aún es prematuro, establecer el alcance efectivo de estas decisiones recientemente legalizadas.

Previamente a eso, el 12 de noviembre de 2007, con Decreto Ejecutivo N° 695 firmado por el Presidente se creó el Instituto Nacional del Riego (INAR). Este organismo, símbolo de una refundación de las instituciones y políticas públicas, fue creado 13 años después de la disolución del INERHI. Este instituto tiene por objetivo administrar exclusivamente el agua para el riego en todo el país. Se somete a la Ley de Agua y a la Ley sobre el Desarrollo Agrario. Esta decisión responde, según la Presidencia de la República, al deber y a la responsabilidad que incumbe al Estado de “tender hacia un desarrollo planeado de la agricultura regada... especialmente destinados a los pequeños agricultores y medios”. Responde también a la necesidad “de velar a la administración adecuada de las obras hidráulicas y recursos naturales renovables, actualmente olvidados y en curso de deterioro”.

El INAR se encargará de evaluar y de supervisar la gestión descentralizada del riego así como los aspectos relativos al drenaje y control de las inundaciones relacionados con el riego. Velará por la promoción y apoyo del sector riego. Se encargará de promover los mecanismos de conservación y protección

de los ecosistemas de almacenamiento del agua (páramos) y de promover la gestión y la ejecución de programas de riego comunitario campesino, micro y macro empresarial, de fuentes hídricas superficiales, de la captación de las aguas de lluvias, de aguas subterráneas y profundas de todo tipo y otras.

Además, el 15 de mayo de 2008, el Decreto Ejecutivo N° 1088 crea el Secretariado Nacional de Agua (Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA) que sustituye al CNRH. La SENAGUA se encarga “de desarrollar una gestión íntegra e integrada de los recursos hídricos. Eso debe realizarse con ayuda de un enfoque eco sistémico y duradero, coherente con la gestión de los recursos naturales, la protección medioambiental, los derechos humanos, ciudadanos y de la naturaleza del acceso al agua y a las actividades económicas y sociales que se benefician de estos recursos...”.

Debe elaborar “...las políticas sectoriales y sus reglamentos según criterios de conservación, economía y usos duraderos para garantizar el derecho humano al acceso mínimo al agua sana y segura, por medio de una administración eficiente que tiene en cuenta los principios de equidad, solidaridad y derecho ciudadano al agua”. La SENAGUA debe “desarrollar políticas, estrategias y normas para prevenir, controlar y enfrentar la contaminación de las aguas, aplicando condiciones explícitas en las asignaciones de las autorizaciones de uso”. Habrá “... exigiendo que los beneficiarios de las concesiones de derecho de

uso de las aguas residuales de las cuencas naturales se ajustan a las normas y parámetros de calidad emitidas por las autoridades competentes”. Velará por promover “la protección de las cuencas hidrográficas haciendo hincapié en la conservación de los páramos y bosques naturales para preservar los acuíferos y la buena calidad del agua a su fuente”. “La SENAGUA tiene por finalidad conducir la gestión de los recursos hídricos de manera integrada y duradera en las cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo con las leyes vigentes”.

Esta nueva estructuración parece indicar un cambio en las políticas públicas y da cuenta de la importancia asignada a los recursos hídricos y a su gestión. Se retiraron las referencias a los objetivos económicos asignados para el agua. Se afirman hoy los objetivos de satisfacción de las necesidades humanas y ecológicas duraderas. Pero los enfoques propuestos utilizan los cuadros teóricos y técnicos ya preconizados anteriormente. Queda ahora por examinar la realidad de los cambios en la gestión administrativa y las aplicaciones de estos principios para los usuarios.

Ante las transformaciones de las políticas del agua ocurridas estas últimas décadas en Ecuador, actualmente se está reorganizando el espacio económico, legislativo jurídico e institucional y también social del Ecuador.

CAPÍTULO 2

Las modificaciones de las relaciones entre la sociedad y los recursos

El conjunto de las modificaciones ocurridas desde la aplicación de las políticas públicas, favorables a la apertura al mercado y a la privatización, transformó las relaciones mantenidas entre el Estado, la sociedad civil y el recurso. El retiro progresivo del Estado que antes había sido el garante de la política hídrica nacional, el proceso de transferencia de los sistemas de riego y la promoción de la iniciativa privada, la apertura a nuevos participantes en la gestión del agua, desestabilizaron mucho a la mayoría de las comunidades rurales. Los movimientos sociales aparecidos en los años noventa, certifican de las reacciones negativas, o incluso de hostilidad, ante estos cambios institucionales y políticos.

2.1 Retiro del Estado y proceso de privatización

Las lógicas de transformación de la acción pública relativa a las políticas hidráulicas son la prolongación de las aplicadas en la gestión de propiedad

de la tierra, desde hace décadas atrás en este país. Estas políticas públicas asociadas a los fenómenos coyunturales desfavorables causan un notable empobrecimiento de las poblaciones campesinas y reactivan un intenso movimiento migratorio. Sólo las contribuciones financieras de los emigrantes mantienen a las poblaciones empobrecidas, mientras que la política agrícola pública sigue dando la prioridad a los productores vinculados a la agroexportación.

2.1.1 Retiro del Estado

Tanto los cultivos como la ganadería necesitan agua para vivir, desarrollarse y dar satisfacción a los productores. La lluvia, los ríos y el agua cautivan a las redes de regantes que se movilizan para mejorar la productividad y aumentar la producción. Sin embargo, eso no constituye la única condición para lograr los objetivos fijados por los productores. La cuestión de la disponibilidad de la tierra es también uno de los factores fundamentales para la actividad agrícola e

indisociable de la gestión del agua. La tierra y el agua son dos recursos necesariamente complementarios y vinculados en todos los procesos de producción. La cuestión de la distribución de propiedad de la tierra es conexas a la gestión hidráulica, y ésta es conexas con la primera. El proceso político y legislativo aplicado en Ecuador en las últimas décadas está en proceso de adecuación económica y social, con la lógica que prevalece en la gestión de propiedad de la tierra nacional.

El retiro del Estado que se manifiesta con relación a los recursos hidráulicos, por la aprobación de una legislación favorable a la apertura a los mercados internacionales, por el desmantelamiento de la administración pública centralizada dedicada a este recurso, por la desaparición de las empresas públicas de acompañamiento a la actividad agrícola, en la pretendida introducción del recurso agua al mercado, para posibilitar transacciones sobre los recursos naturales es la continuidad del enfoque desarrollado para los espacios de propiedad de la tierra agrícolas. Persigue el mismo objetivo de liberalización y favorece la apropiación por los mismos protagonistas. Los productores que disponen de las tierras más extensas y más fértiles acceden también de la manera más favorable al agua, al mismo tiempo que el papel de los pequeños productores sigue siendo determinante en el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria nacional.

Esta orientación contribuye a aumentar los desequilibrios ya existentes. En este caso preciso, la retirada del Estado de las políticas públicas agrícolas, en paralelo a una crisis económica persistente, causa

una profundización del proceso de empobrecimiento ya existente y desencadena una ola de migraciones, sin precedentes en el país.

La continuidad de la lógica de concentración de la tierra

En Ecuador, a pesar de dos reformas agrarias (1964, 1973) y de la Ley de Desarrollo Agrario (1994) la estructura de tenencia de la tierra, apenas se modifica y sigue siendo muy desigual (entre poseedores y excluidos, entre hombres y mujeres). Existe extensas unidades productivas poco numerosas, que tienen la mayoría de las tierras cultivables y una amplia mayoría de unidades productivas inferiores a 5 ha que ocupan menos de un 14% del espacio cultivado.

Barsky (1988) indica que las transformaciones que se producen en los años sesenta son muy influenciadas por la visión de organismos exógenos (Alianza para el Progreso) y por los grandes latifundistas que pretenden eliminar las antiguas relaciones de producción precapitalistas, que se han convertido en relaciones anticuadas. La reforma agraria de 1964 (Ley de Reforma Agraria, Decreto 1048) fue una propuesta de modernización de estos modelos de producción. Fue dictada por la Junta Militar de Gobierno. A ésta le siguió la Ley sobre las Tierras Baldías y Colonización. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) estuvo encargado de facilitar la aplicación de esta reforma.

Es importante anotar que según los datos del censo de 1954, apenas 1.369 unidades productivas, o

sea el 0,4% del total, concentran un 45,1% de la superficie, mientras que un 73,1% de las pequeñas unidades productivas ocupan apenas un 7,2% de la superficie (Gondard et. al., 1983). Esta reforma afectó únicamente las tierras menos fértiles, a las que se vieron empujados los antiguos productores, por lo que se vieron conminados a la ocupación de los páramos que brindan condiciones muy precarias y riesgosas de producción agropecuaria, terminando marginalizados y desposeídos parcialmente de sus propios sistemas de subsistencia.

La segunda reforma agraria (Decreto 1172 de la Ley de Reforma de 1973), también dictada por un gobierno militar, tiene por objetivo eliminar completamente el arrendamiento precario y promover la concentración capitalista de producción. Eso destaca la agudeza y la constancia de los problemas agrarios en el país.

Botero (1998) indica que esta reforma se inicia bajo la presión de distintos sectores campesinos, indígenas y mestizos en reacción al resultado, poco concluyente, de la primera reforma. Según este autor, las tierras distribuidas no son las mejores y las superficies son tan pequeñas, de algunas hectáreas a una quincena de hectáreas, que las explotaciones así creadas no permiten vivir de la producción generada. Eso causa una migración constante de las poblaciones hacia las ciudades en busca de rentas complementarias.

A pesar del proceso continuo de reforma agraria, durante la década 1990, el 70% de la tierra culti-

vable se destina a los pastos, 475.000 ha para los cultivos no permanentes y 1.270.000 ha para los cultivos perennes. Sobre la superficie destinada a la agricultura estimada en 12,6 millones de hectáreas, se utiliza menos del 10% para la producción de productos básicos, un 65% de estos productos se cultivan sobre propiedades menores de 10 ha y representan alrededor un 77% de las UPA's explotadas por comunidades indígenas y pequeños propietarios campesinos. La responsabilidad de la seguridad alimentaria se basa entonces en la pequeña propiedad. (Novillo Rameix, et. al., 1999).

La presión sobre las tierras arables se acentúa por el aumento de las zonas destinadas a la agroexportación y, contrariamente, se produce un descenso de las tierras cultivadas para el consumo interno. Eso, en perfecta contradicción con la movilización indígena que se desarrolló durante esta década. Los planteamientos expresaban el deseo de ver que se aplique la ley, que permite la expropiación y la protección de las tierras mal o insuficientemente explotadas, de cuestionar la orientación y la estructura productiva, reivindicar el derecho a la tierra y a la territorialidad.

La Ley sobre el Desarrollo Agrario de 1994, está en total oposición con la voluntad expresada por los pequeños productores. En efecto, esta ley se propone demostrar el fracaso de la reforma agraria y la necesidad de abrir la vía al desarrollo de una agricultura de exportación. Esta ley da por concluido el proceso de reforma agraria. Se trata ahora de garantizar la propiedad de la tierra con el fin de impulsar el desarrollo agrícola, y abre la posibilidad de ampliar las

propiedades agrícolas a través del mercado de tierras. Garantiza el derecho de propiedad, permite el fraccionamiento las tierras comunitarias y en consecuencia disolver la propiedad comunal. Tiene por objeto establecer cláusulas de expropiación estrictas, eliminar las restricciones de transferencias y definir los límites de las adjudicaciones de las tierras y de extensión del derecho de propiedad sobre el agua. La ley establece mecanismos para expulsar a los que ocupan las tierras utilizadas sin títulos de propiedad. Un nuevo Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) sustituye al IERAC.

Los censos sucesivos muestran la persistencia de la tendencia a la concentración de la tierra y ratifican, también, el importante papel que desempeñan las pequeñas y medias unidades productivas en la producción destinada al consumo nacional. El último censo agrícola del 2000 indica, por ejemplo, que en la Sierra, sobre las 567.622 propiedades contabilizadas, 72,9% son explotaciones menores de 5 ha, que ocupan apenas un 13,3% de la superficie agrícola, mientras que las explotaciones de más 50 ha ocupan un 49,8% de la superficie agrícola y representan un 3% de las propiedades agrícolas.

El SIPAE (2007)¹⁸, en su última publicación indica que la producción de las pequeñas explotaciones (de 0 a 20 ha) sigue siendo mayoritaria en la producción de los alimentos esenciales para la dieta ecuatoriana como la leche (41,88% del total producido), papas (63,59%) y arroz (48,73%).

Los efectos de la concentración de propiedad de la tierra continúan con la transferencia de competencias públicas y la aplicación de los principios de gestión integrada, elementos que se acumularon para construir un entorno especialmente desfavorable a los productores más frágiles, quienes no pudieron acceder ni a la tierra, ni al agua.

Es interesante observar que, contrariamente a lo ocurrido en las décadas pasadas, la nueva Constitución de 2008 indica que el Estado procederá a la normalización y al uso de tierra que deberá cumplir una función social y ambiental. Se establecerá un fondo nacional para velar por el acceso equitativo a la tierra por parte de los campesinos. Se precisa que también el "latifundio" y la concentración de la tierra están prohibidos... así como la apropiación del agua y sus fuentes. De la misma forma, el Estado controlará el uso y la gestión del agua de riego para la producción de alimentos, en función de los principios de equidad, eficiencia y durabilidad medioambiental.

Se concluye que las dificultades económicas, casi permanentes ocurridas en Ecuador durante estas tres últimas décadas, han tenido por efecto, aumentar la precariedad campesina, así como la pobreza y las desigualdades sociales. Eso terminó por desencadenar, a partir del año 1995, la más importante ola de migración que Ecuador haya conocido. Este éxodo es especialmente perjudicial al sector de la agricultura alimentaria. No obstante, los emigrantes participan hoy, de sobra, en la manutención de sus familias, que permanecen en el país.

18 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador. SIPAE. 2007. *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Intermon Oxfam, Programa "Economías Campesinas", SIPAE, Quito, Ecuador.

Empobrecimiento y reactivación del proceso migratorio

La sociedad ecuatoriana sufre, a partir de los años ochenta, la reducción de los precios de las materias primas de exportación, condiciones climáticas desfavorables que penalizan mucho las exportaciones agrícolas, una crisis económica y financiera que se revelará especialmente fuerte en 1999 y un largo período de deterioro de la representatividad política.

Al nivel social, Kliksberg para el UNDP¹⁹, observa un aumento de las desigualdades internacionales a partir de los años setenta en el conjunto de las naciones. América Latina se caracteriza como una de las regiones del mundo de mayor desigualdad social. La urbanización y el desarrollo no han ido acompañados por mejoras significativas de la redistribución de las rentas.

En 1995, la pobreza afecta un 56% de la población ecuatoriana, un 76% en el medio rural. El número de pobres aumenta un 12% entre 1995 y 1998. El coeficiente de Gini pasa de 0,54 a 0,58 durante el mismo período (World Bank, 1999).

Según Acosta (2002), el país experimenta, entonces, el empobrecimiento más rápido de la historia de América Latina. Entre 1995 y 2000, el número de pobres aumenta de 3,9, a 9,1 millones, lo que representa un incremento, del 34% al 71% de la

población total. La pobreza extrema pasó de 2,1 a 4,5 millones de personas, lo que representa un incremento del 12% al 31% de la población total. Por consiguiente, todos los indicadores sociales indican un deterioro global. La tasa de desempleo nacional aumenta. Los nuevos circuitos comerciales creados excluyen cada vez más a los pequeños productores agrícolas y aceleran el proceso de marginalización de esta población.

Las proyecciones sociales establecidas a partir de los años cincuenta, precisamente en el ámbito de la educación y la salud se han deteriorado (Larrea Maldonado, 2004). Eso se comprueba, en particular, durante la década 1990, cuando el reembolso de la deuda externa se vuelve uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas en detrimento de los gastos sociales. El presupuesto del Estado, que dirigía un 50% de sus medios a los gastos sociales en 1980, asigna solamente un 15% en el 2000. La asignación estatal del presupuesto para el servicio de la deuda, durante el mismo período, pasa del 18% a más de 50%. El servicio de la deuda pasa así de 3,9% del PIB en 1993 a más de 12% en 1997, 1999 y 2000. Al mismo tiempo, las inversiones sociales se mantienen a niveles muy bajos. En 1999, el servicio de la deuda es del 12,89% del PIB mientras que las inversiones sociales sólo representan un 1,37% del PIB.

Por lo que se refiere a la educación, las inversiones públicas para la educación cayeron, de un 30%

19 B. Kliksberg. 1998. "América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, Inequidad e Institucionalidad social". http://www.iadb.org/Eti-co/Documentos/kli_ameri.pdf

del presupuesto nacional en 1980 al 12% en 2002 (Torres, 2005). Los gastos sociales en Ecuador llegaron a ser los más bajos del continente en este período, aunque iniciaron su reducción a partir de 1982 (Vos, 2002). Los gastos públicos de 2001 fueron inferiores a la mitad del valor de los gastos de 1981.

A la par, la riqueza se concentra, mientras en 1990 el 20% de la población más pobre recibía un 4,6% de las rentas, en el año 2000 percibe menos de un 2,5%. A la inversa, el 20% de la población más rica aumenta su participación del 52% a más de 61% (SIISE), en el mismo período. Estas profundas desigualdades y la baja capacidad de la mayoría de la población para satisfacer sus necesidades vitales llevaron a un deterioro de la calidad de vida y a un aumento de la inseguridad social y financiera. Las condiciones sanitarias y de educación se deterioraron, especialmente en el medio rural. Eso explica la ola de migración que empieza a partir de 1995, se acelera con la fuerte crisis bancaria de 1999 y se reafirma con la instauración de la dolarización, decidida el año siguiente (2000). Se desencadena entonces, en todo el país, una salida masiva de emigrantes hacia los Estados Unidos y Europa.

Por otra parte, la migración pasa a ser, para mucha gente, una alternativa financiera para el mantenimiento de las familias que permanecen en el país.

La UNICEF (2007) indica que entre 1980 y 2006, 1 374.646 personas dejaron definitivamente el país, de las que alrededor de un millón lo hicieron durante la última década. Eso representa alrededor de

10% de la población total del país y aproximadamente 20% de su población económicamente activa.

Tamagno (2004) considera, para una población total de 13.212.742 de habitantes en 2004, cuya población económicamente activa (PEA) se evaluaba en aproximadamente 4.143.264 (cifra del año 2000), aproximadamente el 25% de esta PEA emigró principalmente hacia los Estados Unidos, España e Italia. Los emigrantes son mayoritariamente hombres (60%) y mujeres (40%) que buscan un empleo, salarios más elevados y mejores condiciones de vida. Según el censo efectuado por la UNICEF en el 2001, el 57% de los emigrantes tienen entre 18 y 30 años, 80% tienen entre 18 y 40 años. Sólo un 5,7% de los emigrantes son indígenas, eso se puede explicar por factores culturales, bajo nivel de educación y por las pocas oportunidades económicas que persisten para esta población en el país de origen.

En los emigrantes, el grado de instrucción es relativamente elevado, comparado a la media nacional, lo que constituye una pérdida de capital humano no desdeñable para Ecuador. Los países anteriormente destinatarios de estos flujos migratorios eran los Estados Unidos, Canadá y Venezuela; actualmente España es el destino principal de los emigrantes ecuatorianos, seguido de Italia, Alemania, Gran Bretaña, Suiza y Francia. En España, segundo país de recepción después de los Estados Unidos, del total de emigrantes, el 71% proceden de la Sierra, el 22% de la Costa y el 3,8% de la Amazonía (Colectivo Ioé, 2001). Este éxodo, se justificó, según Goycochea y Ramírez (2002), por la existencia de tres crisis para-

lelas, una crisis económica, una crisis político-institucional y una crisis social. Para Gómez Ciriano (2004), las causas principales de la migración deben buscarse en la inestabilidad política, la falta de perspectivas económicas, las dificultades sociales y la ausencia de confianza en los gobernadores.

En la Sierra existe una tradición de migración interregional e internacional, los emigrantes se benefician de información y redes que facilitan el proceso migratorio. La migración comenzó en los años setenta hacia los Estados Unidos²⁰. La migración hacia Europa se volvió importante a partir de la crisis económica de los años 1990-1995. Los emigrantes originarios del Costa y la región amazónica se dirigieron, más bien, hacia las industrias de extracción petrolífera ecuatoriana. En estas provincias, los candidatos a la emigración son mayoritariamente de origen urbano.

En el medio rural, los fenómenos de migración se conocen desde hace siglos. Por razones económicas, los agricultores más pobres son los primeros en emigrar. Ofertan su fuerza de trabajo en las haciendas cercanas o cambian de región o de país. Con el éxodo rural, los más pobres se ven conminados a dejar la agricultura. Esta transferencia de población hacia la zona urbana es continua durante el tiempo. Corresponde en parte a un proceso permanente de exclusión de las poblaciones más pobres, basado por un fenómeno de fuerte discriminación hacia las poblaciones indígenas.

Los apoyos financieros intrafamiliares

En este contexto de inseguridad económica y social, las transferencias financieras (remesas) enviadas por los emigrantes a su familia, se constituyen en uno de los principales rubros que aportan a la balanza de pagos de Ecuador y un apoyo familiar indispensable. Estas entregas constituyen, hoy, la segunda fuente de divisas para el país, después de los ingresos de las exportaciones petrolíferas. Superan las rentas de las exportaciones de productos alimentarios (plátanos, cacao, café, camarones, atún).

En 1991, las remesas sólo representaban 109 millones de dólares (o sea menos de 1% del PIB). En el 2001, ascendieron a 1432 millones de dólares (o sea 10% del PIB). En 2005, Ecuador recibió una suma de 2 300 millones de dólares de transferencias, mientras que la balanza comercial sólo indicó 732 millones de dólares de saldo positivo. El total de los envíos de los emigrantes en 2005 fue de 1 710 millones de dólares, lo que representó 346 millones de dólares más que en el 2000 (1 317 millones de dólares). Las entregas aumentaron, por término medio anual, en un 5% entre 2000 y 2005 (BCE -Comunidad Andina, 2006).

Hasta noviembre de 2006, el saldo de la balanza comercial (1 091 millones de dólares) siguió siendo inferior a los envíos de los emigrantes hasta septiembre del mismo año (2 095 millones de dólares). Eso indica una fuente de ingresos muy inestable que

20 Al principio, especialmente de la provincia de Azuay y Cañar, el lazo establecido por la fabricación de los sombreros exportados "Panamá Hat" a los EE.UU. en los años cincuenta, poco a poco es sustituido por una red de migración en relación con los antiguos importadores de sombreros de Nueva York.

financia entre 1/4 y 1/3 de las importaciones. Esta dependencia de recursos externos apoya artificialmente el consumo interno. Reduce sobre todo la presión social por una disminución de la pobreza y desigualdad en el país (ILDIS, 2006). La utilización de las transferencias de dinero de los emigrantes confirmó las dificultades económicas de las familias: un 53% del dinero se destina al pago de los gastos de consumo (productos alimentarios, aparatos electrodomésticos), un 21% al pago de deudas, un 15% a inversiones, un 5% a viajes hacia el extranjero de otro miembro de la familia y un 6% a otros usos. Esta contribución financiera permitió compensar también la reducción de las inversiones realizadas anteriormente por el Estado en la salud y la educación.

La diferencia entre las posibilidades de atender el conjunto de sus necesidades con ayuda de un salario y el coste de la canasta alimentaria básica es grande. El Instituto Nacional Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) indica que el coste de la canasta alimentaria básica mensual en enero de 2008 se fijó en 478,82 US \$ y la canasta mínima en 334,74. ¡Al mismo tiempo, el salario básico mensual se aumentó en 30 dólares para llegar a 200 dólares y el salario mínimo pasó de 120 US \$ a 170!

Al nivel nacional, la migración permite al Estado convertir una parte de la población en edad de trabajar en proveedora de fondos para uso interno. Eso le evita asumir su papel de redistribución nacional y subvención a los más pobres. Acosta (2006) considera que estas transferencias financieras efectuadas por los emigrantes permiten evitar una crisis

social, económica y política aún más profunda para las familias que permanecen en Ecuador.

El retiro del Estado afecta a las políticas sociales públicas, al igual que ocurre con las políticas hidráulicas. Estas últimas están en coherencia con los procesos seguidos desde hace varias décadas en la estructura concentradora de tenencia de la tierra. Constituyen la continuidad de una misma lógica de producción, liberada, lo más posible, de las dificultades legales y administrativas públicas. Fomentan la retirada de la intervención pública y favorecen el acceso del sector privado a los recursos hidráulicos.

Estas medidas de apertura benefician prioritariamente a los productores mejor dotados de tierras arables y de asignación de agua, que producen para los mercados internacionales, quienes se benefician de la infraestructura hidráulica de envergadura. Esas obras, si no fueron transferidas, actualmente están mayoritariamente administradas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

2.1.2 La promoción de la iniciativa privada

Prioridad a los actores ligados a los mercados internacionales

De hecho, la gestión pública regional del agua está garantizada por estructuras que favorecen esencialmente los proyectos importantes, principalmente utilizados por los agro-exportadores. Esta tendencia se acentúa aún después de 1994, con la aplicación políticas de descentralización y transferencia de las

obras hidráulicas a los usuarios. La desconcentración debía garantizar la promoción de la iniciativa privada. La transferencia de las obras a los usuarios debía permitir la autonomización de estos últimos. La prioridad otorgada a los protagonistas vinculados a los mercados internacionales se traduce principalmente en atribuciones, subsidios y competencias diferentes según los CRD. Estas entidades públicas descentralizadas se encargan de garantizar la gestión de los recursos hídricos en beneficio de la promoción de la agricultura.

Apoyo de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, CRD's, a las zonas de cultivos para la exportación

De las CRD, las cuatro más influyentes fueron la CEDEGE (Comisión de Estudios para el Desarrollo de Cuenca del Río Guayas); el CRM (denominado primero Centro de Rehabilitación de Manabí, y luego, Corporación Reguladora de Recursos Hídricos de Manabí), localizadas en el Costa; el CREA (Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago) y el PREDESUR (Programa Regional para el Desarrollo del Sur de Ecuador). Todas éstas estaban situadas en la zona costera y al sur del país que corresponde al espacio agrícola dedicado principalmente a la agroexportación (café, cacao, plátano, caña de azúcar, productos tropicales, flores cortadas...).

Estas CRD, aunque sujetas a la Ley de Agua como el conjunto de las corporaciones, ejercieron actividades que sobrepasaron el marco inicial fijado

por la reglamentación. Así empezaron, de una determinada manera, una gestión integral del agua en su jurisdicción. Desarrollaron planes y proyectos de uso múltiple como riego, energía hidroeléctrica y control de inundaciones... El CRM trabajó en cuanto a riego y agua potable y la CEDEGE añadió a sus funciones, actividades relativas al control de las inundaciones. Estas corporaciones dispusieron también de más recursos económicos y de mano de obra que sus similares en el resto del país. Al tener un estatus legal superior a sus pares en el resto del país, se beneficiaron así mismo de una variedad de fuentes de financiamiento de distintos orígenes admitidas en sus normativas.

Previamente concebidas para favorecer el desarrollo de su respectiva zona de actividad, estas corporaciones, poco a poco, se transformaron en entidades dedicadas a (o a la medida de) los grandes productores. Absorbieron muchas de las funciones que correspondían a los organismos sectoriales y a otros organismos públicos. Actualmente se cuestiona el papel que cumplieron algunos de estos organismos, pues, a pesar de las numerosas inversiones públicas que se efectuaron, los resultados obtenidos son muy inferiores a las expectativas generadas. Además, fueron los organismos responsables de más del 40% del endeudamiento externo del país.

A excepción del CREA, estas organizaciones concentraron sus actividades tanto en el diseño como la construcción de grandes obras hidráulicas. El origen de esta orientación debe buscarse, a partir de los años setenta, en la existencia de considerables recur-

sos económicos procedentes de la exploración y comercialización de petróleo que permitió a los sucesivos gobiernos, disponer de fondos financieros considerables. Por lo tanto, estas instancias públicas concentraron su atención en la construcción de gran infraestructura, sin tener en cuenta la rentabilidad ni la racionalidad económica, y menos aún los efectos sobre el medio ambiente. Por lo que se refiere a la hidráulica agrícola, el INERHI se dedicó a desarrollar el riego, principalmente concibiéndolo como la construcción de infraestructura hidráulica, pero sin integrar, paralelamente, el desarrollo de la agricultura. En consecuencia, en la mayoría de los sistemas no se lograron los objetivos previstos (Kuffner, 2005).

Según los datos contabilizados por el CNRH en 2002, entre 1972 y 2002, tres corporaciones regionales, la CEDEGE (región de la cuenca del río Guayas, Costa, 9 proyectos), el CRM (provincia de Manabí, Costa, 4 proyectos) y el CORSINOR (proyecto Tabacundo, provincia de Pichincha, cerca de Quito,) obtuvieron el 86% de los montos globales dedicados a los proyectos regionales. Eso equivale respectivamente a US \$ 2,1 mil millones, US \$ 414,8 millones y US \$144,6 millones que dan un monto total de US \$ 2,7 mil millones. Mientras que, al mismo tiempo, 13 provincias y 53 proyectos diferentes debían compartir el restante 14% del presupuesto con un monto global de US \$409,5 millones (Recalde, 2006). Es en la Costa que se sitúan las zonas de agroexportación más importantes del país.

Zapatta (2005) indica que entre 1966 y 2003, el país contrató USD 896.210.748 de deuda externa des-

tinada al financiamiento de los proyectos de riego. Al finalizar el 2003, quedaban aún USD 531.066.000 por pagar, lo que representa un 4,62% del monto de la deuda pública. En 2007, el presupuesto asignado por el Estado a distintos Ministerios y organismos ilustra aún más este desequilibrio.

El Ministerio de Economía y Finanzas indicaba que los presupuestos asignados para el sector agrícola fueron los siguientes: Ministerio de Agricultura y Ganadería, US \$36,6 millones, PREDESUR, 28,2 Millones, CRM, 27,1 Millones, CEDEGE, 23,9 millones, CREA, 7,7 millones, CNRH, 3,2 millones, CORSICEN, 3 millones. Es interesante constatar que algunas CRD tuvieron asignaciones superiores a los del CNRH, entidad cuyo rol era la rectoría de la política hídrica nacional.

Por otra parte, Terán (2007) precisa que durante el período 1961-1996, el país ocupa la segunda fila en la lista de los países que tienen proyectos de riego financiados por el BM y el BID. Y que es también el único país latinoamericano en el cual las superficies regadas van a disminuir (Ringler, et. al., 2000).

Según Galárraga-Sánchez (2004), se efectuaron enormes inversiones para proyectos de uso múltiple (hidroelectricidad, riego, agua potable). Los costes son muy superiores a los beneficios esperados, no se usaron para apoyar las obras destinadas a los agricultores más modestos. Estas inversiones se convirtieron en derroche ya que sirvieron para financiar infraestructuras de riego de gran tamaño, improductivas, donde resulta imposible recuperar la inversión realizada.

En 2006, en un taller sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, el CNRH reconoce que el Estado realizó entre 1966 y 2004 inversiones de aproximadamente US \$ 2 mil millones, con el fin de financiar infraestructura de riego y drenaje para regar una superficie de 150.000 ha, 80.000 de las cuales se situaban en la Costa. Estas contribuciones se efectuaron, primero a través del INERHI, luego con el CNRH, las CRD de la Costa (CEDEGE, CRM, PRE-DESUR) y los Consejos provinciales de El Oro, Chimborazo y Pichincha.

El Estado no recuperó estas inversiones y, peor aún, los resultados económicos registrados indican que la eficiencia del riego es inferior al 40%; además, determinan que un 30% de la infraestructura está destruida y que un 70% de la de la misma, se halla en una fase de deterioro por falta de mantenimiento. Las CRD eran las principales protagonistas del proceso de promoción de la iniciativa privada, pero no fueron las únicas instancias que debían participar en la gestión descentralizada de los recursos hídricos. La pluralidad de los protagonistas, una vaga definición de sus funciones y sus limitados campos de responsabilidad estructural y geográfica, hicieron una lectura de la gestión del sistema hídrico nacional, difícil de comprender en su conjunto.

2.2 Pluralidad de los actores y contestación social

Los actores locales de la gestión hidráulica sufren de una serie de limitaciones que obstaculizan sus acciones. Los protagonistas resultantes de la des-

centralización técnica y política intentan movilizar una nueva dinámica en torno de ellos, con el fin de reforzar sus prerrogativas. Ante esta organización de las políticas públicas y de las orientaciones económicas promovidas por estos últimos, las comunidades rurales en dificultades, impugnan, ponen en duda y se oponen al fundamento de estos dispositivos que niega su propio sistema de organización.

2.2.1 Los nuevos actores descentralizados

Instituciones numerosas con atribuciones imbricadas

Por lo que se refiere a la gestión hidráulica, las instancias que tienen competencias son numerosas y, a veces, resultan difíciles de distinguir. La responsabilidad de determinar las políticas se asigna claramente al CNRH. Pero existen numerosas responsabilidades de otras instancias, cuyas atribuciones pueden ser específicas o derivadas desde una entidad nacional, pero descentralizada a nivel territorial. Las instituciones sectoriales que intervienen en cuanto a gestión del agua potable y saneamiento básico son la Subsecretaría para el Agua Potable y el Saneamiento (SAPYSB), que está incluida en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Ministerio de Salud Pública (MSP), los municipios, las juntas administradoras de agua potable y saneamiento (Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, JAAP).

Las CRD, las agencias del agua, los consejos provinciales, los municipios, las juntas de regantes

tienen competencias a distintos niveles en la gestión de los sistemas destinados al riego, en coordinación con el CNRH. Para el sector de la hidroelectricidad, el Consejo Nacional de la Electrificación (CONELEC) y el Centro Nacional de Control de la Energía (CENACE) comparten las responsabilidades del reglamento y el suministro al país de acuerdo con el CNRH. La prevención de la contaminación está bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, las CRD, el MSP, el CNRH, el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas. La prevención de las inundaciones está garantizada conjuntamente por las CRD y el CNRH.

La gestión integrada de los recursos hídricos, bajo la responsabilidad del CNRH, incumbe también a las CRD, a los consejos provinciales, al Ministerio de Medio Ambiente y al Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI). Los Consejos Provinciales representan los gobiernos sectoriales autónomos sometidos a la Ley de Régimen Sectorial (Ley de Régimen Seccional) que, entre otras cosas atribuciones, les permite realizar obras de importancia regional en cuanto a riego y a gestión de cuenca. Además, pueden pedir al gobierno central la transferencia de competencias y recursos correspondientes para participar en un proyecto particular. Es de esta manera que el Consejo Provincial de Tungurahua procedió para obtener la delegación administrativa, técnica y financiera del proyecto Píllaro.

Según la Ley de Gestión Ambiental (Ley de Gestión Ambiental del 30 de julio de 1999), el Ministerio de Ambiente es la autoridad nacional que supervisa el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. En relación con la calidad del agua, el ministerio tiene la responsabilidad de coordinar con los organismos competentes para difundir y aplicar las normas y las protecciones medioambientales vigentes.

El INAMHI, antes adscrito al Ministerio de Energía y Minas y, ahora a la SENAGUA, es el organismo rector, coordinador y que normaliza todas las competencias nacionales que dependen de la meteorología y la hidrología.

Conforme a la ley mencionada, los municipios, en la medida de sus posibilidades, están en capacidad de colaborar apoyando las iniciativas locales en la materia. Así, el municipio de Píllaro a partir de 1996 colaboró con las acciones de los regantes y participó en el desarrollo del proyecto, brindando apoyo político (activación de las redes de influencia), financiero (subvención, búsqueda de recursos financieros exteriores), educativo (apoyo a la formación) y material (contribución de materiales, préstamo de equipos y maquinaria municipales). Del mismo modo, el Ministerio de Agricultura, en este caso preciso, participó activamente poniendo a disposición: materiales, apoyo logístico, apoyo técnico y formación de capacidades, lo que favoreció el desarrollo del proyecto.

Entidades locales con capacidades diversas

Por lo que se refiere a la representación descentralizada del Estado, las instancias implicadas son prioritariamente los municipios y los consejos provinciales. Estas instancias, a nivel cantonal y municipal, también tienen obligaciones en materia hidráulica (agua potable y saneamiento por parte de los municipios y riego, por parte de los consejos provinciales). Las políticas públicas, preconizadas desde hace tres décadas, han asociado la descentralización y la aplicación de normas de mercado al funcionamiento del Estado. Fomentaron la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobiernos, con el fin de contribuir a un funcionamiento próximo al de las empresas privadas.

El papel del Estado se limita a garantizar sus funciones de rectoría, al transferir sus responsabilidades de producción y distribución a la sociedad civil y a crear las condiciones óptimas para el funcionamiento de los mercados competitivos. Las transferencias de los recursos nacionales a las colectividades descentralizadas, se presentan como indispensables. Deben permitir al Estado mantener su legitimidad y limitar las crisis políticas aún numerosas en Ecuador. Este proceso supone generar un desarrollo más equilibrado entre las distintas provincias del país.

Pero las heterogeneidades provinciales, en términos de capacidades de gestión, son importantes. Hasta en 2007 habían 22 provincias, 219 cantones y 1149 parroquias rurales y urbanas en Ecuador. Los repartos administrativos no se ajustaban a la legisla-

ción vigente. Existen provincias cuya extensión va de 5.988 a 33.490 km², con poblaciones entre 16.917 y 3'421.051 de habitantes y cantones de más de dos millones de habitantes como Guayaquil.

Según el censo de 2001, la mayoría de los cantones tienen menos 50.000 habitantes, mientras que la Ley indica que es necesario tener, al menos, este número de habitantes para poder crear un cantón. Las disparidades económicas y financieras son también fuertes entre las provincias de Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil) que concentran alrededor de la mitad del valor agregado producido en el país, mientras que para el resto de las provincias, donde la explotación de los recursos naturales puede ser considerable, la distribución de las rentas estatales entre las respectivas poblaciones, es poco significativa.

Del mismo modo, las capacidades presupuestarias de las entidades locales son distintas y especialmente dependientes de las asignaciones del Estado central. Las transferencias financieras asignadas por este último son importantes, pero muchas tienen un carácter de preasignaciones. En el 2004, los US \$970 millones asignados a las prefecturas provinciales y a los municipios ecuatorianos representan el 3,3% del PIB ecuatoriano, un 53% de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado para el gobierno, el 64% del gasto de capital del presupuesto y el 114% del presupuesto para la educación.

Se añade a esto la asignación del 25% del impuesto a la renta a los municipios así como los US \$400 millones del presupuesto del Estado, que son

percibidos por los organismos de desarrollo regional y otras transferencias a nivel local, realizadas para garantizar los programas contra la pobreza (FISE, DRI, Bono, etc.). A estos rubros es importante no perder de vista los recursos para el pago de los salarios, de los intereses y amortizaciones de la deuda pública local (Ojeda, 2004). Los recursos públicos ecuatorianos son de sobra dependientes de las rentas petrolíferas y, las preasignaciones presupuestarias, son numerosas. Estos dos factores reducen las capacidades de acción del Estado.

Además, el servicio de la deuda es pesado. Durante los cinco primeros años de la década 2000, el 40% del presupuesto nacional fue reservado para el pago de la deuda interna y externa. Este último resultado de casi un 25% del total del endeudamiento de los gobiernos sectoriales (Sánchez, 2004).

Las finanzas de los gobiernos sectoriales, tanto municipios como consejos provinciales, sufren de distintos problemas, además de la fuerte dependencia al presupuesto del Estado, la baja capacidad para generar sus recursos propios. Además, los gastos que realizan responden, a menudo, al clientelismo político necesario para asegurar su reelección y no necesariamente a atender las prioridades de las distintas poblaciones. El financiamiento de sistemas hidráulicos de gran tamaño encuentra su lugar, en esta categoría. A pesar de las dificultades impuestas por la ley, el electoralismo dominante tiende a hacer aumentar el endeudamiento local.

¿Hacia una nueva definición del papel de los actores?

Las organizaciones nacionales que representan los poderes locales, esto es, el Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) trabajan para alcanzar una más amplia redistribución de las competencias administrativas y financieras. Según estas organizaciones, el proceso de descentralización ha tardado en establecerse, a pesar de que está, desde hace varios años, en la agenda de los gobiernos que se han sucedido.

Según Gallardo²¹, después de una década de transferencia de competencias, este proceso fue poco significativo y abonó al desarrollo desigual. Las principales limitaciones de este proceso son la falta de subsidiariedad, la baja representatividad de los cargos de elección popular y la diversidad de las fuerzas políticas según las provincias. En consecuencia, la transferencia de recursos se realiza de manera muy irregular. El efecto perverso de la “pereza fiscal” constatada, en cuanto a recaudación de impuestos para proceder a las transferencias fiscales, realmente implica una reducción actual de los recursos, diez años después de la descentralización.

El CONCOPE propone redefinir el espacio y a los protagonistas de la descentralización. Preconiza, en particular, la desaparición de las entidades autónomas como las Corporaciones Regionales de

21 Comunicación oral “Estado y situación de la reforma del estado en Ecuador” durante el Simposio Internacional “Reordenamiento territorial, descentralización y desarrollo sostenible”. FLACSO, 23.10.2007

Desarrollo (CDR)²² que interfieren en las acciones de los Consejos Provinciales y generan confusión en los ciudadanos. El CONCOPE y la AME proponen como objetivos esenciales, el refuerzo de la gobernanza local y el desarrollo territorial.

Durante este Gobierno, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)²³ elaboró un Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2010, que tiene por objeto restablecer la planificación nacional con el fin de rehabilitar el papel regulador del Estado y, a la vez, cambiar el tipo de desarrollo promovido. El Estado desea trabajar en la reducción de las disparidades sociales y territoriales, parar los acuerdos discrecionales que debilitan al Gobierno central y obligan a atender las iniciativas descentralizadas. Actuará para garantizar una mejor coordinación de los distintos niveles de gobierno. Velará por facilitar las sinergias y por evitar la desorganización territorial eliminando las superposiciones de las funciones territoriales. Reducirá las posibilidades de preasignación fiscal que, según la SENPLADES, han comprometido hasta el 90% de la política fiscal²⁴.

En el contexto neoliberal, el debilitamiento global de la sociedad rural se intensificó, en relación con este largo período de transformación de las relaciones socioeconómicas entre el Estado y sus representantes, de las numerosas instituciones encargadas de la regu-

lación de la hidráulica agrícola y el abandono de las comunidades campesinas. Las orientaciones de las políticas hidráulicas causaron significativos efectos depresivos sobre las dinámicas campesinas. La degradación progresiva de los apoyos financieros públicos a la producción agrícola, la desaparición de las empresas públicas de acompañamiento a la producción, la desaparición de un único interlocutor en materia hidráulica sustituido por varias estructuras institucionales con atribuciones complejas y múltiples sobre la gestión del agua, favoreció la aparición de un potente período de conflictos.

2.2.2 Desestabilización y aparición de un movimiento social transformador

Ante estas modificaciones fundamentales, las comunidades campesinas se enfrentaron a una situación socioeconómica global que puso en peligro la continuidad, incluso, de sus mecanismos y formas de supervivencia. Las políticas hídricas y los modelos económicos preconizados fueron herramientas, que establecieron una relación particular entre el Estado, el mercado y los protagonistas de la sociedad civil, basada en una determinada racionalidad económica que, frecuentemente, está en contradicción con la visión característica de las poblaciones campesinas andinas, que asocia los usos específicos de todos los recursos naturales vinculados a los microclimas de montaña, a la continuidad de los sistemas indígenas

22 *Journal El Universo. CONCOPE pide desaparecer entidades autónomas. 9 de julio del 2007.*
<http://www.eluniverso.com/2007/07/09/0001/9/D8C53A875C354B48A254D08017B3265C.aspx>

23 <http://www.senplades.gov.ec/web/guest/estrategias/plannacional>

24 http://www.senplades.gov.ec/c/portallayout?p_id=PUB.1.120

de control de las aguas, a la organización colectiva del trabajo y de la sociedad.

Estos esquemas particulares estructuran a las sociedades rurales autóctonas, que supieron evolucionar para adaptarse a las realidades vividas por las comunidades. No obstante, llegaron a una nueva fase de desestabilización, en el momento en que los fundamentos económicos y productivos de las comunidades, parecían dividirse.

La gestión común del agua en los Andes

La histórica gestión colectiva del agua en los Andes contiene una fuerte carga simbólica y ritualizada, orientada a mejorar la seguridad colectiva. En las comunidades indígenas, la identidad cultural es vinculada a las creencias y rituales asociados a la producción. Por ello, la cría de camélidos, el control vertical de los distintos pisos ecológicos, los cultivos en terrazas y el control del riego forman parte de los fundamentos estructurales de estas sociedades. Gelles (2002) sostiene que la forma tradicional de la gestión del agua refuerza la participación y la identidad colectiva de los usuarios del recurso. De esta manera, las comunidades andinas disputan al Estado el control de lo que consideran como sus aguas y sus ritos asociados.

Vera (2006) observa que, incluso la Iglesia Católica, no pudo suprimir los ritos dedicados al agua ya que son de naturaleza colectiva y son reforzados por la gestión de la infraestructura hidráulica, que requiere de una gran inversión colectiva en mano de obra. Sherbondy (1987) indica que, a veces, la comu-

nidad existe y sobrevive solamente por este trabajo común, ya que depende enteramente del canal de riego. Por otra parte, Oré (2005) precisa que las organizaciones hídricas se caracterizan por su permanencia, que dura largos períodos y por la obligación de continuidad de las prácticas de riego que exigen. Deben ser estables pero pueden también modificarse en función de las circunstancias técnicas, económicas o ambientales, o de los factores físicos, sociales, culturales y políticos que influyen sobre los sistemas, las relaciones de poder y los derechos.

Las capacidades productivas movilizadas colectivamente facilitaron el desarrollo del imperio Inca, luego, en el conjunto de los regímenes, se impusieron al pueblo indígena (Guillet, 1992). La economía política de extracción, practicada en los Andes durante este tiempo, aprovechó del excedente de producción generado por el riego, de sistemas territoriales bien establecidos y de producciones agrícolas estables proporcionadas por las comunidades autóctonas y autónomas. Todos estos recursos permitieron reforzar el poder del Estado central, durante la colonización española y luego, después de la independencia, al mismo tiempo, la intervención pública siguió siendo mínima durante varios siglos. Aún hoy, en las comunidades que poseen sistemas de riego y controlan extensos territorios, la producción agrícola irrigada ayuda a mantener las identidades y las orientaciones culturales de estos espacios.

El agua de riego es un bien común administrado por la comunidad local (Gelles, 2006). El sentimiento de la identidad comunitaria y la valorización del agua

son indisociables de la historia de las luchas comunes para la obtención de derechos sobre la tierra y el agua, en contra los hacendados, el Estado y de otros protagonistas potentes. En efecto, la construcción de la infraestructura no es el resultado de una construcción espontánea vinculada a las preferencias naturales de las comunidades, sino el de adaptación a las dificultades de producción vivida a través de la historia andina.

Estas estrategias no están exentas de opresión y explotación, lo que contribuyó a una fuerte endogamia social, que acentuó el proceso (Gelles, 2000). Por fin, la práctica de intercambio de mano de obra o bienes entre los miembros de una familia o de una comunidad, o de trabajos que se hacen conjuntamente, forma parte de los usos corrientes de las sociedades no industriales (Baud, 2006). Este tipo de inversión en trabajo está, desde hace siglos, vinculado a la creación de derechos de agua en el momento de la creación de la infraestructura hidráulica (Ruf y Al 1995; Boelens 1998 y 2002). Es el medio de obtener derechos de agua en las redes así creadas (Trawick, 2003).

Estos hechos obligan a preguntarse sobre la finalidad de los apoyos públicos para la creación de infraestructura hidráulica y a prever la consideración de que la racionalidad abordada, desde el punto de vista exclusivamente económico, no es necesariamente suficiente para justificar una inversión pública. Abordar las adaptaciones hidráulicas andinas por medio de las posibilidades de mantenimiento de estructuras sociales, culturas y prácticas, diferentes de las habitualmente percibidas como las que mejor se adaptan a las situaciones ambientales actuales, podría

constituir una alternativa. Eso permitiría tener en cuenta la realidad vivida por estas poblaciones, cada vez más marginadas.

Actualmente, las perspectivas económicas y sociales que acompañan a estas comunidades campesinas fuera de su lugar de vida habitual, son desfavorables. La falta de educación formal y de capacitación técnica así como la falta de posibilidades de empleo fuera de la agricultura, penalizan aún más a estas poblaciones. Además, la elección de migrar se hace, muy a menudo, cuando las condiciones de vida locales se deterioran extremadamente y los recursos familiares no permiten otra opción, por lo que la decisión ocurre de manera obligada, generando sufrimiento. Esta opción, se aborda como una decisión última.

La mayoría de los protagonistas de los movimientos identitarios, ocurridos en Ecuador desde hace veinte años, reivindican una participación plena y completa en la formulación de las normas legales aplicadas en materia hidráulica, así como en la definición y en la adjudicación de los derechos de agua, y el compromiso a respetar mínimamente las normas que integran algunas de sus concepciones particulares.

En efecto, las legislaciones sucesivas relativas a la gestión del agua en el país, siempre se centralizaron y definieron de manera unilateral. Se caracterizaron por la negación de la gran variedad de las normas locales y usos existentes para controlar los derechos de agua, las formas de uso del agua y los acuerdos que de éstos, se derivaban. A pesar de las buenas inten-

ciones de democracia y justicia social enunciadas en la ley, los efectos reales sobre las comunidades campesinas fueron muy cuestionables.

La legislación hidráulica se ha caracterizado por su falta de adecuación a la realidad local y nacional y su capacidad para alterar la realidad hidráulica, reflejando la práctica de una minoría de grandes usuarios y sistemas de riego a gran escala (Guevara Gil et Al, 2006). Por eso, los discursos políticos y los dispositivos legales impusieron un conjunto de representaciones que terminaron por falsificar la realidad social e impidieron definir un marco normativo en beneficio de los grupos sociales más vulnerables. Las actuales orientaciones que proponen normas estándares y se aplican de manera uniforme para facilitar la gestión del agua de manera previsible, general y homogénea, ilustran esta tendencia (Boelens et. al., 2007).

Además, un conjunto de proyectos de desarrollo vinculados a la gestión de los recursos naturales (agua, páramos), especialmente dirigidos hacia las comunidades rurales, se financian por organizaciones internacionales y ONG que terminan por expedir orientaciones de gestión que no son resultantes de convergencias locales, sino más bien de la interpretación exógena de la situación local. Eso se realiza con el fin de integrar a las comunidades rurales en el proceso económico global y controlar a estas poblaciones, tanto en sus trabajos como en sus acciones colectivas (Boelens, 2008).

Gentes (2002) asocia las dificultades encontradas por las legislaciones del agua aplicadas en la región andina, a la ausencia de reconocimiento de los derechos consuetudinarios del pueblo indígena²⁵. Precisa que en la mayoría de las legislaciones de estos países, las administraciones y las políticas públicas hidráulicas niegan o ignoran habitualmente la existencia y la importancia de los cuadros normativos, que se refieren a los derechos y a los usos del agua de las comunidades campesinas, y eso, incluso en los casos particulares donde se tienen en cuenta los reglamentos efectuados por las comunidades locales, para administrar sus propios sistemas hidráulicos. Se trata, en realidad, de estrategias con el fin de reestructurarlos y tratarlos como las otras entidades públicas, mientras que su método de funcionamiento corresponde a realidades internas y prácticas que estructuran a estas comunidades (Toledo Llancaqueo, 1996 cité por Gentes, 2002).

El autor señala que, parece evidente que, de acuerdo con la lógica indígena, si no existen sistemas claros de reconocimiento de los usos y derechos autóctonos, la posible referencia, por ejemplo, al sistema de gestión integrada del agua se compromete mucho; en efecto, las legislaciones, los tribunales y las políticas públicas tienen una amplia ignorancia de las prácticas y principios fundamentales de las organizaciones de usuarios en materia hidráulica. Las normas y los procedimientos públicos proceden de un proceso impuesto de manera descendente. El Estado es el único creador de las normas de funcionamiento.

25 Este autor precisa que el término « indígena » es una dinámica construcción sociocultural y política.

Ante las dificultades económicas, sociales y medioambientales encontradas, los cuadros normativos locales, los sistemas de uso y derechos del agua de las comunidades confirman la posibilidad de llegar a una gestión duradera, a veces, incluso de manera más democrática y mejor adaptada al contexto histórico y agro-ecológico local. La gran diversidad de culturas y poblaciones es poco compatible con un único marco legal y una política hidráulica uniformizada. Las Leyes sobre el agua en vigencia ignoran los efectos negativos del uso y la explotación real de las aguas por los distintos usuarios. Estas faltas se traducen actualmente en la destrucción de la diversidad de los usos, la desaparición de los derechos de las comunidades campesinas en favor de las actividades industriales y el aumento de las zonas urbanas.

Gentes añade que, eso reviste una extrema importancia, sobre todo, para la población campesina que se enfrenta a una escasez creciente del agua, a conflictos sobre la distribución y sobre nuevas fuentes de contaminación de las aguas. Eso es causado, en parte, por la negación y la discriminación o por formas particulares de gestión y reglamento; recuerda también, las razones de las pretensiones indígenas sobre la territorialidad. El hecho de dividir las normas legales sobre los distintos recursos se convierte en sinónimo de expropiación de los derechos indígenas sobre estos recursos (el agua, el subsuelo, los ríos, la tierra). El territorio y sus recursos constituyen el conjunto vital e indivisible de las organizaciones autóctonas (Toledo Llancaqueo, 1996 cité por Gentes, 2002).

El tema de la defensa de los derechos sobre la tierra y sus recursos asociados, forma parte de las pretensiones esenciales de este movimiento social. Con todo, las solicitudes de propiedad específica para tierras indígenas que se admitieron, como los parques nacionales o algunos espacios protegidos, tratan a los distintos recursos de manera diferenciada y no como recursos asociados. Esto es, por otra parte, la norma también para el resto de la población.

Estas dificultades de existir según las reglas, las normas y usos distintos, llevaron a un cuestionamiento de las orientaciones de las políticas hidráulicas avanzadas por los sucesivos Gobiernos, a partir de los años noventa. El despojo progresivo de los recursos naturales, en particular del agua, poco a poco, hizo que surgiera una fuerte movilización campesina, que lucha también en contra de la destrucción de la “cultura de lo cotidiano”, que la definen como “el conjunto de los conocimientos intuitivos, de los conocimientos técnicos vernáculos, de las prácticas, las normas y conductas siendo evidente a los cuales los individuos pueden interpretar, comprender y asumir su inserción en este mundo que los rodea”²⁶ (Gorz, 2008: 86).

La contestación de las orientaciones impuestas

Las orientaciones políticas y económicas liberales seguidas por los distintos gobiernos desde hace tres décadas, la privatización de las tierras comunales, la primacía del derecho individual sobre el derecho colectivo, son la causa de una tendencia a una politi-

26 A. Gorz. 2008. *Écologica, Collection Débats, Éditions Galilée, Paris.*

zación étnica creciente de las poblaciones rurales y a grandes levantamientos de oposición popular. Más concretamente, la década 1990 ve la aparición de movimientos de pueblos indígenas que reivindican identidades culturales específicas. Abogan también por el reconocimiento de sus enfoques diferentes, en sus relaciones con la naturaleza y con la gestión de los recursos. Este período, se denominará “la década indígena” (Palacios, 2002).

Según Trawick (2003), la promoción de la privatización del agua por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo constituye una de los principales esbozos de los conflictos indígenas, que se desarrollaron a través de los países andinos. Indica incluso que el Código del agua desarrollado en 1981, en Chile, circula hoy en los países andinos, en toda América Latina y en una gran parte de los países desarrollados. El Banco Mundial redactó esta propuesta para el uso de la mayoría de los Gobiernos nacionales²⁷.

La Confederación de las Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), la Confederación del Pueblo de Nacionalidad Kichua de Ecuador (ECUARUNARI) y la Federación de las Organizaciones Campesinas de Ecuador (FENOC) se convirtieron en organizaciones influyentes sobre la escena socioeconómica durante esta década. A nivel político, el movimiento de unidad multinacional Pachakutik -Nuevo País, creado en 1995, se encargó de representar los intereses del movimiento indígena,

a la cabeza del cual se encuentra la CONAIE. El año siguiente, este partido surge en la escena nacional.

A raíz de una sucesión de levantamientos dirigidos por las organizaciones indígenas, en 1998, se dictó una nueva Constitución que predicó la democracia local y la descentralización. Constituye el reflejo de la voluntad de los partidos políticos de romper la supremacía de los antiguos partidos mayoritarios, pero, sobre todo, la de alejar los conflictos del Gobierno central (Lacuisse, 2006). El Congreso reforma así el primer artículo de la Constitución y declara el carácter multiétnico y pluricultural de Ecuador (Fontaine, 2003). Ratifica el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas y reconoce en la nueva Constitución la existencia de los derechos colectivos.

La CONAIE, la organización más influyente, agrupa varias organizaciones que llevan la lucha contra la discriminación a las comunidades indígenas. Su Presidente, Luis Macas, uno de los fundadores de Pachakutik, se convertirá en diputado de este movimiento (1996-1998). Dos líderes indígenas, en representación de Pachakutik, acompañarán al Gobierno de Lucio Gutiérrez, en 2003, Nina Pacari, que llegará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Luis Macas, como Ministro de Agricultura. La participación de estos dirigentes en este gobierno señala el principio de un período de dificultades al colocarse en el espacio político nacional favorable, mayoritariamente, al modelo neoliberal.

27 P. Trawick. 2003. *The struggle for water in Peru: Comedy and Tragedy in the Andean Commons*, Stanford University Press.

El gobierno pretende neutralizar las acciones de las organizaciones indígenas por la división de los distintos grupos, por la represión o la cooptación de las personalidades más carismáticas (Zibechi, 2005). Empieza entonces, un retroceso de la presencia política indígena. No obstante la influencia de estos movimientos sigue siendo importante y temida por los gobernantes. Estas organizaciones permanecen como protagonistas eficaces para que se mantengan en la agenda y traten las demandas indígenas que, en Ecuador, son difícilmente dissociables de las del conjunto de los pequeños agricultores.

El primer levantamiento indígena nacional (1990), reclama a las autoridades, el reconocimiento de su territorio exige la atención a sus necesidades y más democracia. Asocia las demandas campesinas a las solicitudes sobre el costo de la vida y sobre la organización del Estado. Este acontecimiento señala el inicio de un período de fuertes movilizaciones y perturbaciones políticas mayores.

Las principales movilizaciones tienen lugar en 1992 con la Gran Marcha para la Vida, luego en 1994, para oponerse a la división de las tierras comunales, al feriado bancario y a la reducción de los servicios sociales. En 2000 tiene lugar la toma del Congreso Nacional y el Tribunal Supremo para exigir un cambio de Presidente. En 2001, la CONAIE exige detener la privatización de las empresas públicas, la reanudación de los créditos para proyectos de desarrollo campesino, la reactivación de las instancias destinadas a administrar los conflictos alrededor de la tierra y el agua (Gelles, 2006). Estos acontecimientos consigui-

rán la salida prematura de dos Presidentes. Entre 1990 y 2006 tienen lugar doce levantamientos indígenas nacionales que, entre otras cosas pretensiones, expresan su oposición a las políticas favorables a la privatización de los recursos.

Estas 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 provocan un debilitamiento del Estado. Ponen en entredicho el sistema de representatividad política, que las excluye mayoritariamente (Massal, 2001). En efecto, los movimientos de protesta indígena son casi ininterrumpidos desde la colonización española, en tanto la exclusión de las comunidades campesinas es fuerte y constante.

Lo que es innovador en los años noventa es la formulación explícita de las dificultades económicas y sociales vividas por sus comunidades, por parte de representantes indígenas. La apropiación de las herramientas semánticas y representaciones políticas por los propios indígenas, se vuelve determinante de un cambio de concepción de las representaciones del mundo. Los emisarios indígenas revisan las interpretaciones realizadas por los organismos internacionales. Reivindican sus derechos a ser diferentes y a preservar otra visión del mundo. Expresan explícitamente la voluntad de participar en la definición de un nuevo enfoque acerca de las necesidades colectivas de las poblaciones campesinas, que permanecen bajo representadas y son poco escuchadas.

Los dirigentes de las organizaciones indígenas son personalidades informadas, que expresan claramente el estado de las relaciones que mantienen los distintos grupos dirigentes con el conjunto de las estructuras del país. Denuncian las tentativas incesantes de estos grupos para apropiarse de recursos naturales nacionales como los recursos petrolíferos, mineros, la propiedad de la tierra y del agua. Destacan la exclusión de las distintas comunidades étnicas, más desfavorecidas. Reproducen los mismos conceptos que los políticos en ejercicio, pero, utilizan estas herramientas del pensamiento dominante para expresar sus propias aspiraciones, pues, estos dirigentes, son formados en las mismas universidades de sus países y de los países vecinos.

A principios de este siglo, sin embargo, la inexperiencia de los dirigentes políticos indígenas en el ejercicio del poder político nacional y las disensiones entre los movimientos comunitarios retrasan la consideración de estas demandas inmutables y permanentes para mejorar la vida de los más pobres.

El análisis preciso de Violaine Bonnassies (2004:7) ilustra perfectamente esta evolución en la sociedad ecuatoriana. Indica que las pretensiones indígenas son de carácter étnico y dirigido hacia la autonomía, en vínculo con la realidad histórica de la dominación colonial. Se refieren a la distribución de la tierra, la implicación de la comunidad en su emancipación por medio de la democratización y el reconocimiento de su identidad cultural, que pasa por un reconocimiento de los derechos indígenas como temas integrados en la vida pública y política. “Esta

evolución puede verse como el cambio del hecho autóctono que, de pasivo y víctima, se convierte en protagonista de su propio destino”.

García Serrano (2001) confirma la situación de desigualdad de los indios como herencia histórica proveniente de las sucesivas políticas de discriminación, por parte de las élites. Esta movilización permite el ingreso del pluralismo en la Constitución de 1998. Las luchas políticas de los indígenas contra las políticas liberales congregan progresivamente al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la fuerza contestataria del movimiento se percibe como una amenaza para el orden establecido.

El autor concibe la integración de la lógica multicultural por el Estado como la posibilidad de una desintegración del Estado nación, del cuestionamiento a su homogeneidad y al carácter central de su poder. Los gobiernos que se suceden, entonces, van a abordar los conflictos populares en términos de “cuestión indígena”. Esta estrategia tiene por objeto canalizar este movimiento, transformarlo en un problema aislado, negar su dimensión sociopolítica y global. Este tipo de maniobras no es innovador, al contrario, perpetúa las políticas previas que discriminaban sistemáticamente a los indígenas. Así, García Serrano (2001) indica que el Estado procede a una “etnificación” del movimiento indígena, para amoldar el espacio de expresión democrático.

Aparentemente, el Estado reconoce el carácter pluriétnico del país, pero, realmente, lo utiliza para circunscribir las aspiraciones indígenas a un problema

que tratará de manera exclusiva y aislada. Esto tiene como efecto separar este movimiento de los otros protagonistas sociales y exacerbar finalmente las rivalidades entre grupos étnicos. Además, esto acentúa el control político del Estado que amenaza, hoy aún, la identidad misma de los indígenas, al mismo tiempo que el poder político pretende, querer integrarla. Aunque no reivindicándolo como una voluntad exclusivamente indígena, el ejemplo del proyecto hidráulico desarrollado en Píllaro, ilustra perfectamente esta pretensión de las autoridades públicas para orientar las estrategias aplicadas, según sus propios objetivos.

Así pues, desde hace treinta años, las políticas públicas relativas a la gestión del agua participaron en la reorganización de los espacios hidráulicos comu-

nes. Los efectos de estas reorientaciones sobre los protagonistas institucionales y sobre los beneficiarios son ahora manifiestos. Estas transformaciones, ampliamente favorables a la apropiación de los recursos por grupos de protagonistas particulares, se oponen especialmente a la solicitud de reequilibrio y apoyos públicos por parte de las poblaciones más desamparadas y numerosas. Estos desequilibrios innegables participan en la aparición de un movimiento social de conflicto, que desafía las orientaciones económicas propuestas. Las comunidades rurales se apoderan de las cuestiones relativas a la gestión de los recursos naturales y buscan elaborar y aplicar alternativas a las políticas públicas influidas por visiones extranjeras y ajenas a las concepciones andinas.

CAPÍTULO 3

Hacia un nuevo enfoque de las políticas del agua: las enseñanzas del caso de Píllaro

Durante las últimas décadas, las políticas del agua en Ecuador fueron influidas por modelos teóricos diferentes. Eso indujo numerosas transformaciones en cuanto a enfoques de gestión de los recursos y de creación de obras hidráulicas. La experiencia de la realización del sistema hidráulico de Pisayambo y la red de riego de Píllaro, por la duración de ejecución y lo que está en el juego socioeconómico, ilustra especialmente estas evoluciones. Las distintas etapas de la elaboración de la red, son dependientes de las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas en este espacio andino.

A partir de los años sesenta, el sistema hidráulico de Pisayambo se benefició de las inversiones destinadas por los Gobiernos nacionalistas, favorables a la participación activa de las administraciones públicas en la esfera económica (creación de la presa y la central hidroeléctrica). Como consecuencia de la crisis del endeudamiento de los años ochenta, empezó, poco a poco, la retirada del Estado central y la bús-

queda de participación del sector privado.

Poco a poco las autoridades públicas olvidaron el proyecto Píllaro, el que fue reactivado por las acciones realizadas por las comunidades campesinas. Evolucionó conjuntamente con el crecimiento de la influencia de los movimientos indígenas y de la aplicación efectiva de la descentralización política y administrativa. Esto dio prueba de la determinación de las comunidades rurales de seguir viviendo en sus territorios y de su capacidad de movilización. Buscaron alternativas para adaptarse a un entorno económico que les fue muy desfavorable. Al mismo tiempo, con el fin de contener el descontento social que se expresó en preservar el control colectivo de los recursos y orientar sus usos, el proceso de descentralización se acompañó de la aplicación progresiva de la "gestión integrada de los recursos hídricos".

El estudio concreto de este proyecto, que se refiere a poblaciones campesinas mayoritariamente

pobres, en un contexto específico, pero, común a las regiones andinas, debe permitir resumir, en una visión prospectiva, nuevos enfoques de las políticas hídricas menos estandarizadas y más equitativas socialmente. Después de haber analizado la dinámica campesina, de su movilización autónoma en su búsqueda de apoyos y límites de las acciones emprendidas, se presentará una alternativa de economía política, derivada de los trabajos de J.R. Commons como marco teórico para abordar las relaciones entre las acciones colectivas y los recursos hidráulicos. El enfoque institucionalista de Commons es privilegiado ya que estudia las interacciones sociales y su proceso de evolución, concentrándose en el análisis de las instituciones, lo que revela el orden social y sus métodos de regulación. Se estudiará especialmente el papel del poder público.

3.1 Crónica de una realización diferida

3.1.1 Un proyecto hidroeléctrico y de riego

El proyecto hidráulico de Pisayambo, cercano a la zona de Píllaro, se inició en un período de fuerte presencia del Estado en la definición de las políticas económicas nacionales. Este proyecto tuvo dos finalidades, una orientada hacia la producción de hidroelectricidad destinada a completar la oferta nacional deficitaria y otra, dirigida a la creación de una red de riego para satisfacer la demanda de una zona agrícola de cerca de 8.000 ha. Un interés elevado para esta realización fue fluctuante durante el tiempo.

En aproximadamente quince años, se realizó el proyecto hidroeléctrico, mientras que la parte dedica-

da al riego agrícola tardó en desarrollarse. Se anotan distintas razones para explicar el aplazamiento de esta acción. Los cambios de orientaciones de las políticas públicas son los principales motivos de aplazamiento, pero también pueden considerarse otras razones: la composición de este espacio agrícola y su demografía, la evolución de la voluntad política que debe satisfacer las solicitudes de los distintos sectores de actividad y de la población rural y, por fin, el fenómeno de la descentralización asociado a un determinado oportunismo político.

La reanudación de la dinámica de construcción estuvo a cargo de las poblaciones campesinas de la zona en cuestión. A pesar de una serie de divergencias de intereses y una verdadera desinversión de la Corporación Regional de Desarrollo, las comunidades obtuvieron el apoyo de numerosas instancias públicas y privadas para seguir la realización de la red de riego. El Estado concedió una financiación excepcional para terminarlo. Pero algunas incertidumbres permanecen sobre el futuro de esta red, cuya gestión completa debe transferirse a los usuarios. Ignorar las dificultades financieras futuras para los usuarios cuestiona los motivos de la retirada de los protagonistas públicos. Esto exige reconsiderar que lo que está en juego, es la gestión del agua a nivel colectivo.

El proyecto para realizar una red de canales de riego en Píllaro fue el resultado de la aplicación de políticas públicas voluntaristas, en relación con una realidad histórica y geográfica regional favorable a los intercambios y operó dentro de un entorno cantonal de pequeños productores, muy activo.

En efecto, en los años 1950-1960, bajo la influencia de gobiernos nacionalistas, se desarrollaron planes de construcción de obras hidráulicas, que se emprendían con el fin de habilitar espacios agrícolas especialmente productivos. Éstos debían permitir, prever mejor las fluctuaciones estacionales de asignación de agua para la agricultura y participar así en la mejora de la producción. En la provincia de Tungurahua, el proyecto de la red de riego de Píllaro formó parte del plan de adaptación hidroeléctrica y riego de Pisayambo, iniciado en los años sesenta por la Caja Nacional de Riego (CNR) y la Dirección de los Recursos Hidráulicos (DRH) y luego recogida por el Instituto Ecuatoriano de los Recursos Hidráulicos (INERHI), en 1966.

Desde el principio, se trató de programas mixtos que asocian un proyecto de hidroelectricidad, con un proyecto de riego para la agricultura. En este caso, la caída natural del flujo de agua debía utilizarse para generar 619 GWH de energía al finalizar cada año y además, debían regarse 23.600 ha.

Los primeros esbozos de diseño de esta red, se inician en 1964, realizándose los estudios de factibilidad entre 1967 y 1971. Antes de llegar al proyecto de riego en sí mismo era indispensable realizar una presa alta en Pisayambo. Se trataba de aprovechar una zona lacustre de 8 km² de superficie, situada en la cordillera oriental de los Andes, a 3.537 m de altitud, ubicada aproximadamente a unos 25 Km. de Píllaro. Desde la presa, debía construirse un túnel de carga de 13 Km. para llegar a la central hidroeléctrica. A la salida de la central, se realizaría un conjunto de túneles de

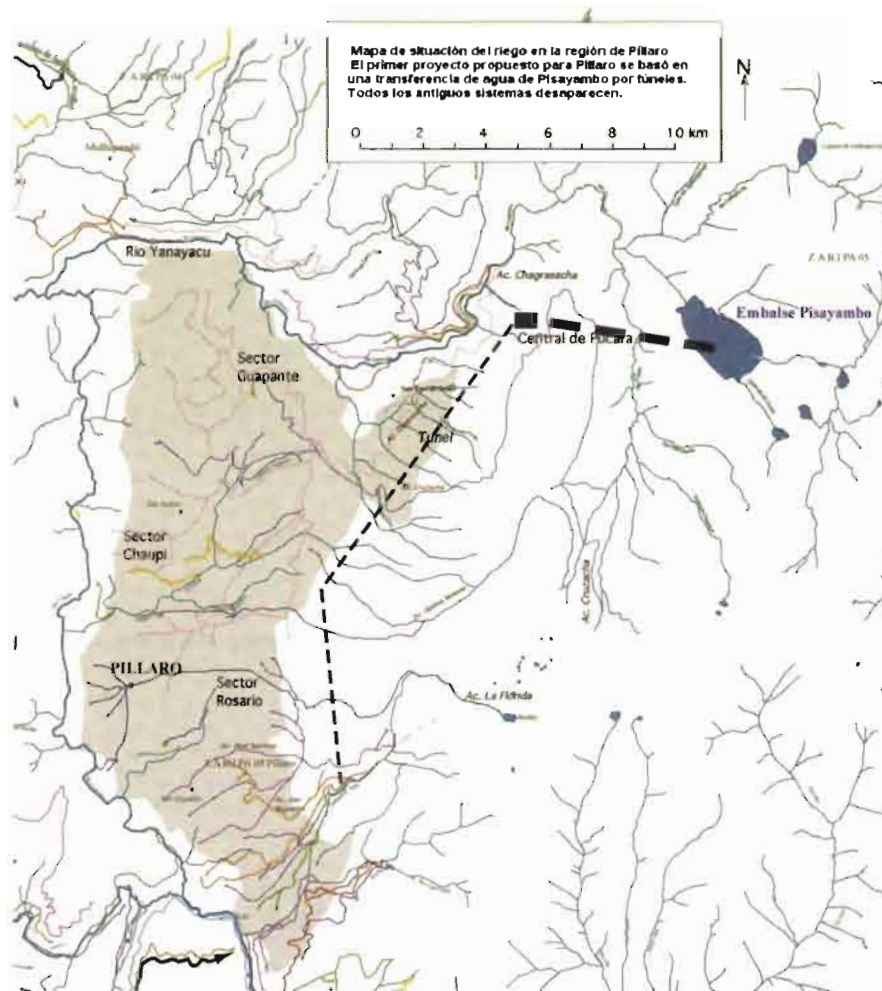
una longitud total de 6,5 Km. para llegar a un distribuidor de las aguas. A través de estas obras, irían los dos canales principales previstos para el riego de las zonas septentrionales y meridionales del cantón de Píllaro.

Para llegar a buen término, el proyecto en su conjunto, por la diversidad de las obras técnicas y medios que deben desarrollarse, exige un compromiso importante y duradero de las entidades públicas. Prevé la transferencia de las aguas de altitud de Pisayambo por un sistema de túneles hacia la totalidad de los espacios agrícolas ubicados más abajo, olvidando o destruyendo, al mismo tiempo, los sistemas antiguos existentes (Figura 4).

A pesar de la heterogeneidad de los nueve gobiernos que se sucedieron entre 1960 a 1979, se observó una determinada continuidad en las acciones del Estado, por lo menos, en lo referido a la realización de la presa Pisayambo y de la central hidroeléctrica de Pucará. Durante este período, la búsqueda de un desarrollo nacional favorece las grandes obras. El proyecto se realiza exclusivamente bajo un enfoque tecnocrático. El progreso técnico, se define como precursor del desarrollo, las consideraciones económicas sirven para justificar la infraestructura, la incidencia social sólo se prevé de manera positiva. Solamente se aborda el aspecto relativo al riego.

La central funciona solamente en las horas pico, mientras que su obligación legal inicial, confirmada por el CNRH y la agencia del agua de Ambato, era de proporcionar un volumen mínimo constante de 7m³/s.

Figura 4: Localización del sistema de riego de Pillaro



Fuente: Mapa elaborada por T. Ruf sobre la base de documentos del INERHI -Proyecto Pillaro plano general, programa de ejecución.

Este cambio de funcionamiento se debió, en parte, al hecho de que tanto las capacidades de la presa, como las de la central, son de gran tamaño con relación al potencial hídrico de la zona. Si las turbinas de la central funcionaban como se preveía, vaciarían rápidamente la presa. Eso pondría en peligro el equilibrio hidrológico y ambiental de toda la presa de Pisayambo. En consecuencia, la central sólo funcionó para completar la oferta disponible a nivel nacional.

Generalmente es activada cada día de 18h00 a 22h00. La central vierte entre 7 y 18 m^3/s de agua en el río Yanayacu, del que 3,5 m^3/s se recogen para abastecer el canal de Píllaro. Está previsto sustituir las turbinas para mantener sin interrupción el flujo de agua a la red de riego, garantizar la producción de alimentos, con una producción constante de 4,8 m^3/s ; las necesidades útiles expresadas ascienden a 3,7 m^3/s . La obtención de un suministro continuo permite una mejor asignación espacial y temporal del recurso, lo que da más flexibilidad a la participación diaria de las mujeres en los trabajos de riego.

3.1.2 Una conjunción de elementos discordantes

El plan de adaptación hidroeléctrico y riego de Pisayambo iniciado en los años sesenta y que continúa hasta la actualidad, a pesar de ello, sólo cumplió que parcialmente los objetivos fijados. La parte relativa a la generación de hidroelectricidad está en funcionamiento desde hace más de treinta años y constituye la cuarta fuente de energía del país. Pero no se termina la parte relacionada con el riego. Las razones

abogadas para explicar los retrasos de esta acción, pueden discutirse históricamente. Para legitimar los aplazamientos sucesivos, se puede aludir a las dificultades económicas del Estado. El período de reestructuración de la política hidráulica, la crisis económica y la inestabilidad política de los años noventa así, como la falta de interés de los protagonistas políticos nacionales, se mencionan para justificar los retrasos de las inversiones.

Sin embargo, es innegable que otros proyectos principalmente situados en la región litoral y cerca de Quito, no sufrieron tales retrasos (US \$2,7 mil millones invertidos entre 1972 y 2002 para las regiones de Guayas, Manabí y Pichincha). Aunque la Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Centro (CORSICEN) afirma que la obra de riego de Píllaro fue la más importante del cantón, en términos de beneficio social directo a la población agrícola, la atención prestada por las autoridades nacionales no fue tan ágil y bienhechora, como en los otros casos. Más allá de las justificaciones habitualmente avanzadas, otras explicaciones pueden también proponerse: la zona de Píllaro se dedica a una agricultura campesina destinada a los mercados locales y regionales y practicada por una población pobre; en la provincia, son escasas las grandes haciendas; los recursos hídricos disponibles no bastan para cubrir las necesidades de riego demandadas.

Además, el aumento de las necesidades de agua potable de la ciudad de Ambato podría convertirse en un elemento de preocupación para la provincia de Tungurahua e incitar a los responsables institucionales

les para que reconsideren las prioridades de asignaciones de agua. Finalmente, durante varios años, la falta de implicación de la clase política local, fue perjudicial al desarrollo de este proyecto.

Una zona de pequeña agricultura campesina

El cantón Píllaro es un espacio agrícola dominado por pequeñas unidades productivas diversificadas. La mayor parte de su producción es para el autoconsumo y/o para la venta local. Los productores están, generalmente, desprovistos de medios económicos y financieros suficientes para aplicar acciones de gran envergadura y aspirar a superar los límites de Ambato y sus alrededores. El nivel escolar de los habitantes del cantón es bastante bajo. Apenas 3,7% de la población supera el nivel primario. Eso constituye uno de los porcentajes de instrucción más bajos del país.

Según el último censo de población y vivienda (2001), un 28,6% del total de la población no tiene ninguna instrucción y el porcentaje de analfabetismo asciende al 14,9%. La mayoría de las comunidades tienen escuelas, pero, de un nivel muy bajo. Los servicios sanitarios básicos son poco satisfactorios. Las comunidades rurales disponen de un sistema municipal de conducción de agua tratada, servicio que, sin embargo, se paraliza cuando las lluvias son demasiado violentas, las crecidas arrastran demasiados légameos y el tratamiento del agua resulta insuficiente. Existe también un servicio de electricidad proporcionado por una empresa privada de Ambato (Lligalo, et. al., 2006).

Las parroquias que componen el cantón son: Píllaro, San Miguelito, Baquerizo Moreno, Marcos Espinel, Emilio Terán, Presidente Urbina, San Andrés, San José de Poaló (Cuadro 1).

La agricultura mayoritaria en Píllaro es una agricultura campesina nuclear, donde el conjunto de la familia participa en los trabajos, incluidos niños y ancianos. La productividad laboral es un parámetro difícil de comprender, dada las posibilidades de adaptación que permite la actividad agrícola. Cuando los adultos no llegan a obtener empleos asalariados, permanecen en la zona para trabajar sus parcelas, pero cuando pueden, lo hacen para complementar sus ingresos, fuera de su unidad productiva. La agricultura sigue siendo la actividad de supervivencia y el medio de las familias para escaparse a la exclusión.

Los habitantes de la zona consideran que es necesario, al menos, disponer de 5 ha de superficie dedicadas a cultivos y ganadería, para alimentar a una familia de 7 personas, en la parte norte del canal y alrededor de 3 ha en la parte sur. A nivel nacional, tanto la agricultura de exportación como la actividad industrial, débilmente desarrollada, sólo propone pocos empleos para los campesinos excluidos, y por tanto, no aporta salidas viables para evitar el éxodo de la población hacia las zonas urbanas. Por ello, un número importante de gente joven, incluso cuando tienen capacidades para desarrollar actividades agrícolas, aspira a emigrar y a no permanecer en el cantón.

Cuadro 1: La evolución de la población del cantón de Píllaro entre 1974 y 2001

Población del cantón Píllaro (1974, 1982, 1990, 2001)					
Localidades	Tipo	Número de habitantes Censo 1974	Número de habitantes Censo 1982	Número de habitantes Censo 1990	Número de habitantes Censo 2001
Píllaro	Urbana	9.978	10.753	11.147	11.861
San Miguelito	Rural	4.218	4.887	5.243	5.050
Baquerizo Moreno	Rural	452	385	336	276
Marcos Espinel		2.070	2.422	2.294	2.182
Emilio Terán	Rural	1.096	1.159	1.201	1.329
Presidente Urbina	Rural	2.074	2.377	2.294	2.420
San Andrés	Rural	5.894	7.276	8.605	9.885
San José de Poaló	Rural	2.119	2.303	2.150	1.922
Total		27.901	31.562	33.270	34.925

Fuente: III censo Agropecuario 2001 y SIIE 2001, Censos 1974, 1982, 1990. http://www.situngurahua.gov.ec/hidrico/poblacion74_01.php?var=0

Esta zona es representativa de los territorios y la diversidad climática de la Sierra. La zona regada se sitúa en el territorio del cantón y sirve los sectores de: Guapante, San Andrés, Presidente Urbina, Andahualo, La Merced, Marcos Espinel, San Miguelito, Emilio Terán y Píllaro. Topográficamente, la zona agrícola es una meseta inclinada hacia el río Culapachán. Sus límites son, al norte, el río Yananyacu, al sur, el río Pucahuaico, al oeste, el río Culapachán y al este, la quebrada que corresponde a la curva de nivel ubicada en la cota de 3.100 msnm. La altitud de la zona varía entre 2.700 msnm y 3.100 msnm.

El cantón es una de las zonas más importantes de producción de frutas, verduras y carne dentro del país y el que produce más leche en la provincia de Tungurahua. Estos productos son aceptables biológicamente, pues, se consideran ser de buena calidad al beneficiarse de una gran diversidad climática, de agua no contaminada y de suelos fértiles. No obstante, cada uno de los agricultores produce una cantidad limitada que llega al mercado de manera desordenada e irregular y habitualmente de forma individual. La fijación de los precios adolece de una falta de estructura de apoyo y alianza entre los productores. La comercialización del cantón se efectúa en Píllaro en sus numerosos mercados (sobre todo, los días domingos y jueves) o en Ambato por alrededor de un 80% de los intercambios y en un 20% a nivel del país.

Las unidades de producción agropecuaria (UPA's) poseen, en promedio, entre 0,5 y 2 ha en la zona norte del cantón y, ligeramente más superficie en

la zona sur (Cuadro 2). Producen frutas, cereales, un amplio grupo de leguminosas, tubérculos andinos y el forraje para el ganado de la zona. La producción se realiza sobre pequeñas superficies (Lligalo, et. al., 2006). Existe también una producción de leguminosas establecida con la ayuda de las ONG's, con el objetivo de diversificación, que se destinarán, a largo plazo, al mercado de exportación.

En la zona norte, que es la más seca, se desarrollan cultivos muy distintos a los que se desarrollan en la zona sur, pues, deben adaptarse a la diversidad del clima y a los suelos más arenosos y más ligeros. En resumen, la parte sureste es más favorecida a nivel climático (pluviosidad superior) y de los suelos que son más fértiles (zona regada de agosto a septiembre) en cambio que en la parte norte que tiene déficit de agua, el riego es indispensable durante todo el año. En la zona más elevada (San Andrés, San José de Poaló), se sitúan las haciendas con actividades intensivas de ganadería (vacuno, porcino). La leche se vende a intermediarios regionales que fabrican yogurt y queso. En la región (Píllaro, Ambato, Latacunga), se comercializa los animales. Una hacienda (Huagrahuasi) produce toros de lidia.

Conviene destacar que existen también haciendas, explotaciones agrarias cuyo tamaño va de 50 a 2.000 ha, que representan un 0,7% de los UPA's, pero concentran un 71% de la tierra. El 96% de los UPA' poseen un 20% de la superficie agrícola (Cuadro 2). La desigualdad de dotación de la tierra, aquí, es extrema. Forma una de la más fuerte parte del país.

Cuadro 2: La evolución de las UPA's del cantón de Píllaro en 2000

Unidades Productivas Agrícolas en superficie y en porcentaje en el cantón Píllaro								
Total de UPA	ha < 5		5 > ha < 10		10 > ha < 50		ha > 50	
	UPA	ha	UPA	ha	UPA	ha	UPA	ha
	96 %	20 %	2 %	3,4 %	1,1 %	5,9 %	0,7 %	71 %
9.141	8.793	7.708	183	1.310	101	2.274	64	27.247

Fuente: III Censo Agropecuario 2000.

De las 38.540 ha del cantón, solamente se riegan 5.126 ha, lo que representa un 13% del total, por lo que el agua es siempre el factor limitante de la producción agrícola en esta zona y, hay la evidencia de que los espacios regados son los más productivos. De este espacio, el ramal norte del canal de riego de Píllaro representa aproximadamente un 40% y el ramal sur 60% (CESA, 2006). Las UPA's más grandes de la zona monopolizan el 7 del 13% del agua de riego disponible en la zona, es decir, casi la mitad del caudal asignado (Lligalo, et. al., 2006) y se localizan tanto al norte como al sur de la zona en cuestión.

La mayoría de los haciendas disponen de reservorios individuales que les garantizan una relativa autonomía hidráulica. Los propietarios de estas tierras se implican raramente en las preocupaciones campe-

sinas y no pretenden modificar las posiciones establecidas, aunque indirectamente, el canal es una oportunidad de desarrollo para los campesinos, pues, éstos ya no estarán disponibles para ir a trabajar en las haciendas, como trabajadores agrícolas. Los hacendados tienen clara esta situación y no se comprometen en las manifestaciones para exigir la terminación del canal de Píllaro. Aunque algunos participan hoy en la gestión del canal, su implicación es esencialmente financiera, para obtener un derecho de agua. Uno de los hacendados, propietario de una explotación de 50 ha, actualmente es responsable de la Junta de Aguas del ramal norte del canal.

Finalmente, es importante también tener en cuenta que la provincia de Tungurahua tiene la densidad demográfica más alta del país, con un promedio

de 123 habitantes/km². En la zona agrícola de Píllaro, la densidad varía entre 1 y 466 habitantes/km². Pero además, la provincia de Tungurahua alcanza la marca nacional de densidad agrícola y de parcelación del territorio (Figura 5). En efecto, respecto a la media de los UPA menores de 5 ha, la superficie explotada es la más baja, 0,86 ha (Cuadro 3). Pero, una fuerte presencia de minifundio no indica, necesariamente, una

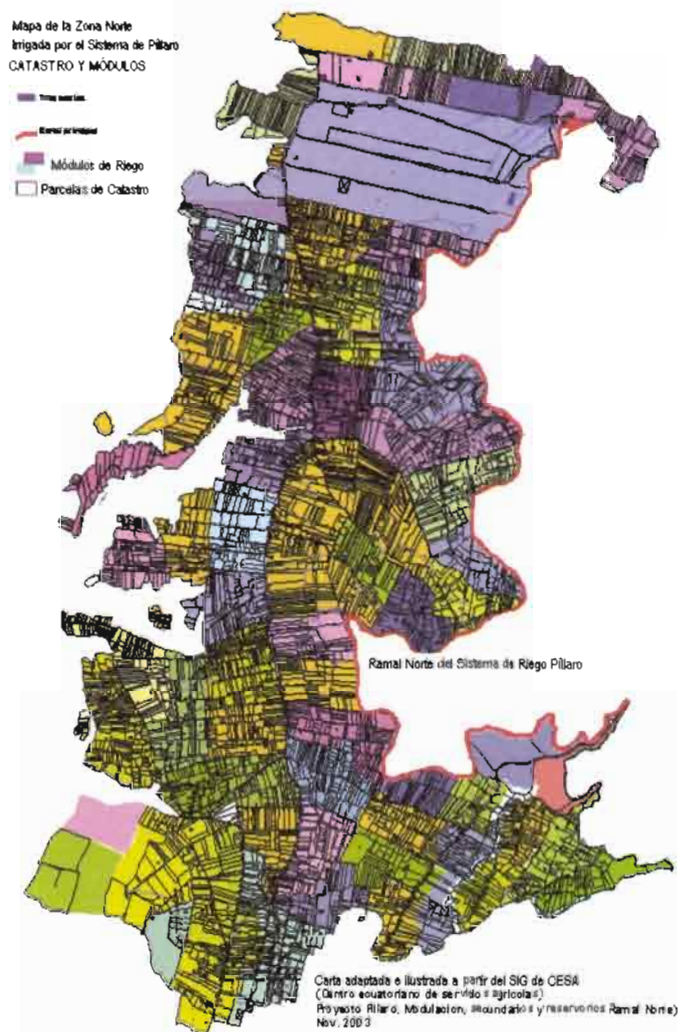
mayor pobreza de los productores (Martínez, 2007), ya que los emigrantes contribuyen con recursos externos a la actividad agrícola.

La presentación del siguiente catastro del ramal norte de Píllaro indica esa parcelación extrema. (Figura 5).

Cuadro 3: La evolución de los minifundios en el censo de 2001

Superficie mediana de los <i>minifundios</i> censados en el Ecuador en 2001	
Provincia	Número de hectáreas en promedio en la categoría de menos de 5 ha
Azuay	1,24
Bolívar	2,02
Cañar	1,35
Carchi	1,92
Chimborazo	1,47
Cotopaxi	1,40
Imbabura	0,99
Loja	1,88
Pichincha	1,04
Tungurahua	0,86

Figura 5: Catastro del espacio regado del ramal norte del canal de Pillaro



Fuente: Mapa elaborado por T. Ruf sobre la base de documentos del CESA

Cuadro 4: El precio de las tierras agrícolas del cantón de Píllaro censado en 2007

Precio de la tierra agrícola (2007)		
Localización	Estimación del precio de una cuadra sin riego (US\$)	Estimación del precio de una cuadra regada (US\$)
San Andrés	4.000 - 6 000	10.000 - 12.000
San José de Poaló	3.000 - 5 000	5.000 - 8.000
Presidente Urbina	4.000 - 6 000	8.000 - 10.000
La Matriz*	8.000 - 10 000	12.000 - 20.000
Marcos Espinel	8.000 - 10 000	15.000 - 20.000
San Miguelito	10.000 - 15 000	15.000 - 20.000

* En la zona urbana hasta US\$ 35.000

Fuente: Servicio del catastro, municipio de Píllaro, marzo 2007

En Píllaro, un 35% de las actividades de la población se dirigen hacia la agricultura y la ganadería. En este espacio, de fuerte presión demográfica, la voluntad de seguir con la actividad agrícola refuerza la tensión sobre la tierra. La conjunción de una nueva capacidad financiera de los emigrantes, que salieron fuera de las fronteras y la búsqueda de tierras hicieron subir los precios de una cuadra²⁸, como se indica en el Cuadro 4.

Estos últimos años, los migrantes tienen una notable influencia sobre el alza de los precios de la tierra: o, ellos mismos desean invertir con la esperan-

za de volver de nuevo a instalarse en el cantón, o, hacen llegar remesas a sus familias que permanecen en Píllaro. Por otra parte, algunos campesinos que llegan a extraer un excedente financiero buscan comprar tierra agrícola, preferiblemente en las zonas regadas. Si estas transacciones son anunciadas, considerando la cuadra por unidad de medida, las mismas se refieren, generalmente, a medias cuadras, a sólo solares o incluso a medios solares.

Un estudio realizado en 2005 por Mayorga²⁹ sobre distintos municipios del cantón, indican distin-

28 Antigua unidad de medida, que aún se usa en las zonas rurales de Ecuador. Equivale a 7.056 m². Existe también la ½ cuadra (3.528 m²), el solar (1.764 m²) y el ¼ solar (882 m²).

29 M. Mayorga. 2005. "Sistemas Productivos y Reproductivos en cinco comunidades". FAO/TCPI/ECU/2902 (A).

tos efectos de este proceso de migración internacional de la población local. Aunque este espacio no esté puesto en un índice, como zona de migración, existe un importante movimiento de desplazamiento de la población, incluso, dentro del país. En la población que migra, un 21,32% de los emigrantes lo hace de manera definitiva, un 19,64% de manera ocasional y un 59,04% de manera temporal. Únicamente en la comunidad de Guapante Chico (196 familias), la emigración definitiva alcanza un 30,40%, la emigración ocasional 20% y la emigración temporal 49,60%.

Esta migración se refiere, sobre todo, a los jóvenes y a los adultos entre 12 y 45 años. La migración masculina alcanza alrededor un 70%. Los motivos de la migración dependen de la edad, la clase y la comunidad de origen, pero, los principales están en relación con las escasas perspectivas de producción agrícola, las bajas disponibilidades hídricas, las variaciones climáticas y los cambios al interior de las familias (Lligalo et. al., 2006).

La migración masculina se debe, principalmente, a las dificultades económicas que obligan a buscar alternativas fuera de la zona. Algunos salen sin tener un objetivo de trabajo preciso, otros pueden tener nichos de empleo como en la construcción (Ambato, Quito), en las actividades petrolíferas (Amazonía) o en la agricultura, estos dos últimos sectores permiten garantizar un trabajo estacional o permanente. Eventualmente posibilitan también el retorno de sus trabajadores a sus casas, durante los fines de semana.

Las mujeres que trabajan fuera son habitualmente comerciantes de productos agrícolas los días de ferias en Píllaro, Salcedo, Ambato o Baños. Otras son asalariadas agrícolas estacionales en las grandes haciendas. Según el responsable de la asociación cantonal del riego de Píllaro, uno de los principales beneficios del canal sería, haber puesto fin a la migración de la mayoría de las mujeres. No tendrían ya la necesidad de ir a buscar trabajo fuera de la casa y permanecerían cultivando las tierras familiares (generalmente la propiedad de los hombres...). Sólo los hombres seguirían emigrando.

El planteamiento de dejar a su comunidad no es un fenómeno nuevo para las poblaciones rurales, sin embargo, el proceso de migración se acentuó desde hace treinta años. Las personas que se desplazan pueden esperar un salario de US \$4 a 5 al día en las haciendas más importantes de Píllaro, US \$8 en las empresas de floricultura o de brócoli de Latacunga; US \$15 como albañil u obrero de la construcción de edificios en Quito y, por término medio, con US \$12, como estibador. Las transferencias financieras de los migrantes se sitúan entre US \$300 y 450 mensuales (Lligalo et. al., 2006).

En alrededor de 70% de los casos, los asalariados se dirigen hacia las más grandes haciendas de Píllaro, Ambato y Salcedo, lo que por su rápido acceso permite el desplazamiento diario. En las haciendas, los hombres y las mujeres trabajan en calidad de trabajadores agrícolas, pastores, responsables de ganadería o están a cargo de la maquinaria agrícola. En la ciudad son frecuentemente jornaleros, vendedores

ambulantes, estibadores en los mercados y las empresas de transporte y de embalaje. En un 25% de los casos, los emigrantes van hacia Latacunga, Quito, Guayaquil o a la región amazónica. Los hombres trabajan en la construcción, las mujeres son vendedoras ambulantes o trabajan en las empresas hortícolas³⁰. El último 5%, representa a los emigrantes que eligieron irse a Europa y en particular España³¹.

Según el Gobierno Provincial de Tungurahua, las rentas de los agricultores que permanecen en la zona de la cuenca hidrográfica del río Ambato, varían entre 400 y 1.200 US \$/año/familia. En este espacio de 130.173 ha, un 10% de la población vive en la zona alta que va de 3.500 a 4.200 msnm y ocupa el 47% de la superficie. Este piso agrobioclimático, especialmente frío (helada diaria) está poblado por comunidades indígenas, con una renta media de 400 US\$/año/familia; aquí se encuentra un importante ecosistema llamado páramo, que almacena el agua proveniente de los deshielos de los nevados y de las precipitaciones, e igualmente regula su escurrimiento hacia zonas medias y bajas.

En la zona media, que va de los 2.800 a los 3.500 msnm, vive el 20% de la población sobre el 32% de la superficie y está ocupada tanto por mestizos como por comunidades indígenas. El clima aquí es menos frío que en la parte alta. La renta media asciende a los 1.200 US\$/ año/familia. La disponibi-

lidad del agua es inferior a la demanda, lo que causa fenómenos de escasez y conflictos.

El cantón de Píllaro se sitúa en este piso climático, las necesidades por agua son reconocidas. Los gobiernos sectoriales retransmiten el dinamismo del que hacen gala los habitantes de la zona, con el fin de obtener la construcción de una nueva red de riego, muy importante, por las notables posibilidades económicas que representa para esta zona de la provincia de Tungurahua. Además, ante la evolución demográfica extrema y las potencialidades agrícolas que presenta, este espacio se sitúa en una zona de reconquista del control del agua por las autoridades públicas. Es la zona de contacto con los páramos, que constituyen los verdaderos reservorios naturales de agua.

En la zona baja, entre 2.100 y 2.800 msnm, vive un 70% de la población (280 000 habitantes) sobre el 11% del territorio. Alcanza una renta media de 1.000 US \$/año/familia. Este espacio de clima moderado está constituido por huertas y tierras de huerta y está habitado, mayoritariamente, por población mestiza. La demanda de agua en esta zona es muy importante y la oferta, muy escasa, lo que causa, con más frecuencia, conflictos de usos.

Pero las fuertes variaciones estacionales, tanto de la zona alta como de las zonas media y baja, pueden dificultar la asignación de agua en todos los pisos

30 IEDECA. (2004). *Desde el proyecto Andahuato, Chauploma*.

31 M. Mayorga. 2005: *Proyecto de "Fortalecimiento de los Sistemas de Conocimiento e Información para el Desarrollo Rural"* FAO/ITCPI/ECU/2902 (A)

de producción. Decir que las zonas de altitud sean inevitablemente excedentarias es un a priori útil, para justificar una cierta concepción de la división del agua, pero que no necesariamente ocurre de manera práctica. En efecto, ante el aumento de la demanda de agua en la provincia, la elección entre los distintos sectores que deben satisfacerse, se vuelve crucial y no se ajusta, necesariamente, a consideraciones en términos de equidad y justicia social.

Una demanda hídrica en aumento

La población contabilizada de la provincia de Tungurahua es de 441.034 habitantes en 2001³². Está formada por un 58% de población rural y un 42% de urbana, para una densidad promedio de 123 habitantes/km² (Cuadro 5). La provincia se sitúa entre 2.100 y 5.000 msnm. La capital provincial, Ambato, está al

fondo del valle a 2.600 msnm y cuenta con una población de 227.980 habitantes. En la actualidad, en la provincia, un 34% de la población económicamente activa total está vinculada al sector agrícola.

¡La densidad demográfica promedio de la provincia no permite apreciar la presión extremadamente alta en la zona baja, de clima moderado, donde vive la mayor parte de la población, que alcanza a 784 habitantes/km²! En consecuencia, la población establecida en esta zona ejerce una presión también intensa sobre los recursos hídricos.

La población rural del piso bajo (templado), sin considerar la población de la ciudad de Ambato, es de 80.744 habitantes y se sitúa sobre un espacio de 394 km², lo que representa una densidad de 204 habitantes/km². “Como es necesario regar para cultivar en

Cuadro 5: La localización y la densidad de las poblaciones de Tungurahua en 2007

Espatialización y densidad de las poblaciones de Tungurahua en 2007			
ZONA CLIMÁTICA	POBLACIÓN	SUPERFICIE	DENSIDAD
Zona > 4200 m	0 %	358,5 km ² (10%)	0 hab. / km ²
Zona páramo	44.103 (10%)	1.685 km ² (47%)	26 hab. / km ²
Piso frío	88.206 (20 %)	1.147 km ² (32%)	76 hab. / km ²
Piso templado	308.724 (70 %)	394 km ² (11%)	784 hab. / km ²
Total	441.034 (100 %)	3.585 km ² (100%)	123 hab. / km ²

Elaboración: propia. Datos del HCPT, 2007.

32 INEC: VI Censo de Población y V de Vivienda. (2002).

este piso, la población vive sobre un espacio hidráulico limitado, del orden de magnitud de 500 habitantes/km² sobre la zona agrícola irrigada”³³.

La oferta en agua de este espacio permanece limitada y la demanda es creciente. En el 2003, el déficit hídrico de la cuenca hidrográfica se evaluaba en 40% (Métais y Cruz, 2003). Según el HCPT en 2007, se estima la demanda de agua en 1.590 millones de m³/año para el riego³⁴.

Por lo que se refiere a la presa de Pisayambo, según las mediciones³⁵ de los ingenieros hidráulicos de la empresa Hidroagoyán efectuadas entre 1963 y 2006, existe una fuerte variabilidad estacional, pero el agua usable parece mantenerse en cantidad relativamente estable.

La cuenca del río Ambato se sitúa sobre las estribaciones orientales del volcán Chimborazo que pertenece a la Cordillera occidental de Ecuador (Figura 6). Constituye un 40% del territorio de la provincia de Tungurahua, lo que representa 131.700 ha, entre 2.600 y 5.000 m de altitud. Sus recursos hídricos proceden de la derivación de los cursos de agua naturales abastecidos por el páramo. El CNRH conta-

bilizó 237 canales de riego incluidos los principales que reciben las aguas de los páramos y de los deshielos del Chimborazo y del Carihuairazo.

En este contexto de competencia global, la elección de la asignación del agua entre distintos usos se convierte en una prioridad. Tanto las necesidades de agua de los espacios urbanos de Píllaro y Ambato como las necesidades en energía al nivel nacional están en aumento. Se vuelve entonces imperativo realizar la infraestructura para garantizar el suministro hidroeléctrico, así como ampliar y mejorar la red de agua potable de la que, una parte viene del cantón de Píllaro; vertientes de Paccha y Pogyo Huco. El agua procedente de la presa de Pisayambo es de buena calidad, contrariamente a las aguas de pobre calidad del canal Ambato-Huachi-Pelileo (agua potable y agrícola) y del canal Latacunga-Salcedo-Ambato (agua agrícola).

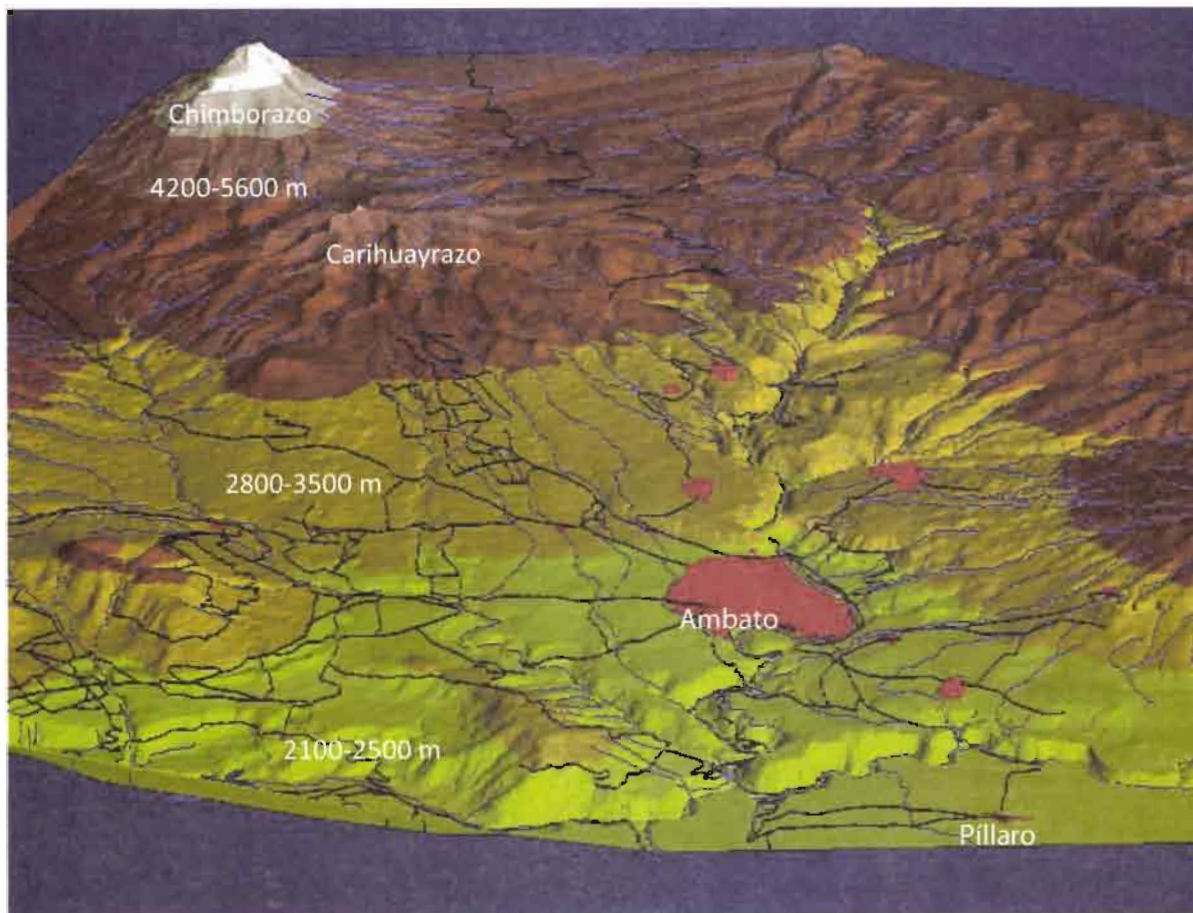
Aunque eso no se anuncie explícitamente, la búsqueda de nuevas fuentes de suministro o las dificultades de preservar los recursos existentes, podrían dejarnos predecir una reconsideración de los destinos múltiples de las aguas sanas de la presa de Pisayambo.

33 Comunicación escrita de T. Ruf, le 05.08.08.

34 HCPT, datos internos comunicados por el Servicio de los Recursos Hídricos, marzo 2007.

35 Medidas mensuales efectuadas entre enero de 1963 y diciembre de 2006, de los volúmenes registrados en m³/s. los volúmenes medidos durante este período indican fuertes variaciones estacionales con datos máximos en junio (media: 11 m³/s) luego sostenidas hasta en septiembre (7,09 m³/s). Los datos mínimos se concentran en octubre (3,64 m³/s), noviembre (3,14 m³/s), diciembre (3,96 m³/s). La medida máxima se registra en julio de 1975, con 22,9 m³/s, la medida mínima se refiere en enero de 2005 con 1,21 m³/s.

Figura 6: La situación geográfica y espacial del cantón de Pillaro



Fuente: PROMACH /GTZ. III Congreso Latinoamericano manejo de cuencas hidrográficas, Arequipa, Perú
<http://209.85.135.104/search?q=cache:4VD9r20zaD0J:www.rlc.fao.org/es/tierra/pdf/kosmus>

Por otra parte, la implicación de los representantes políticos sigue siendo un elemento importante en la continuación o el abandono de un proyecto de adaptación de una red de riego. Las comunidades campesinas de Píllaro debieron esperar la segunda parte de la década 1990 para que su proyecto esté considerado como algo importante para la clase política, en particular, gracias a una nueva visión del aparato político, en torno a las poblaciones autóctonas y a la instauración de la descentralización.

Un proceso de descentralización

En este territorio, dominado por la agricultura campesina, en un período de competencia global sobre los recursos, la parte del proyecto Pisayambo relativa a la creación de la red de riego permaneció, por largo tiempo, sin enlace con la clase política. Este proyecto adquirió un nivel importante sólo a partir del momento en que los pequeños regantes se organizaron y buscaron alianzas externas, durante los años noventa.

La movilización de los regantes, el desarrollo de un movimiento nacional de demandas de las organizaciones indígenas y la mediatización de las dificultades de este proyecto, que no contó con los apoyos necesarios, posibilitó que se desafiara a los responsables institucionales y políticos. Se convirtieron, entonces, en protagonistas cada vez más atentos y activos. Simultáneamente, el proceso de descentralización reforzó las posibilidades de participación administrativa y política regional. En consecuencia, los dividendos políticos que pueden lograrse en base

al apoyo a esta iniciativa campesina, resultan más evidentes.

En efecto, es en este período que en el país se desarrolló una dinámica favorable a la descentralización. Este proceso iniciado a partir de la vuelta a la democracia, con la nueva constitución de 1979, definió dos formas de descentralización. Una descentralización territorial vinculada a los organismos sectoriales consustanciales a los gobiernos regionales autónomos (Servicio de los Recursos Hídricos del HCPT) y una descentralización funcional caracterizada por instituciones dependientes del régimen central (Agencia de agua). En los años ochenta, esta tendencia se amplió a partir de los debates sobre el papel que deben desempeñar los municipios a través del país (Carrión, 1996).

Durante la década siguiente, los partidos políticos y el ejecutivo se movilizan y el cuerpo legal, relativo a estas orientaciones, aumenta. Por ello, se establecerán la Ley de Modernización en 1993, la Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley Especial de Distribución de 15% del presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales en 1997. Luego se establecerá la nueva Constitución (1998) y por fin, la Ley sobre las Juntas Parroquiales Rurales (2000). El artículo 10 de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social del 8 de octubre de 1997, Ley N 27. RO/169 indica que la responsabilidad de construir, administrar y mantener las redes de riego, así como de desarrollar proyectos productivos es de los gobiernos provinciales en coordinación con las corporaciones regionales

de desarrollo y que, en caso de que éstas no cumplan con sus responsabilidades, lo harán los gobiernos provinciales.

En consecuencia, cualquiera que sea la razón de este fallo, los gobiernos provinciales tienen la posibilidad de asumir el rol no cumplido por una corporación. Este artículo constituirá el argumento principal utilizado por el HCPT para solicitar, ante el Estado, relevar el mandato del CORSICEN, sobre el proyecto Píllaro.

Por otra parte, la Ley mencionada sobre “el 15%” del presupuesto destinado a asegurar financiamiento a los gobiernos seccionales, descentralizados, que presentarán la demanda de entrega íntegra de este porcentaje del presupuesto del Estado, a fin de invertir en proyectos de desarrollo económico, social y cultural³⁶.

La Constitución de 1998³⁷, en el artículo 224, indica que el territorio ecuatoriano es indivisible, pero precisa que, el Estado impulsará, por medio de la descentralización y la desconcentración, la transferencia progresiva de las funciones, competencias y recursos a las entidades sectoriales autónomas y de carácter regional. El artículo 226 estipula que las competencias del gobierno central no podrán descentralizarse las competencias sin la transferencia de los recursos equivalentes. La descentralización será obligatoria

cuando la entidad sectorial lo solicite y tenga la capacidad de asumirlo. Esta Constitución refleja el cambio resultante de la influencia de las movilizaciones sociales y de la instauración de nuevos movimientos políticos independientes (Pachakutik, Alianza País). Estos movimientos están constituidos por disidentes de los grandes partidos o de personalidades locales y representan una comunidad o un proyecto local.

Si bien los representantes políticos manifestaron un relativo respeto hacia las comunidades rurales desde que el derecho de voto se concedió a los analfabetos en 1979, fue necesario esperar quince años, para que la apertura del sistema electoral a los partidos independientes, fuera un hecho. En efecto, bajo el criterio de que era necesario consolidar el sistema de partidos, la Ley sobre los partidos políticos de 1979 establecía la prohibición las alianzas y las candidaturas de independientes. Los movimientos políticos independientes y las coaliciones no se reconocerán sino hasta el año 1994, en un contexto de crisis política (Lacuisse, 2007).

A nivel nacional, estos nuevos partidos causaron una fragmentación de los partidos tradicionales e hicieron ceder el monopolio de los antiguos partidos³⁸. El actual Presidente Correa, procede de uno de estos nuevos partidos (Alianza País), al igual que el actual alcalde de Píllaro y el prefecto del Gobierno Provincial de Tungurahua. Este último desarrolló, a

36 *Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales* <http://www.con-cope.gov.ec/archivos/Ley%20Especial%20de%20Distribucion%20del%2015.pdf>

37 *Constitución Política de la República del Ecuador* <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

38 *Como el Partido Social Cristiano (PSC) o la Izquierda Democrática (ID)*

partir de 2004, un proceso de planificación participativa de envergadura, basado en un nuevo modelo de gestión de los recursos de la provincia.

Con el fin de lograr la finalización de la red de riego de Píllaro, que responde a la realidad productiva cantonal vinculada a la pequeña agricultura, a la creciente demanda de agua y a este proceso de descentralización, las comunidades rurales de la zona tuvieron que elaborar un conjunto de gestiones comunes y autónomas.

3.2 Dinámica campesina y reorganización institucional

3.2.1 La expresión de la voluntad campesina

La puesta en operación del Sistema de riego de Píllaro es la traducción física de la determinación campesina, para continuar con las actividades productivas en sus territorios. Después de un largo período de desinterés público, poco a poco se generó una nueva dinámica, que comprometió y permitió nuevas alianzas sociales y sinergias políticas. Sin embargo, la continuidad de este impulso colectivo a través de la gestión delegada a las organizaciones campesinas, implicó riesgos. Si la infraestructura y las obras monumentales indispensables para la instauración de la red hidroeléctrica de Pisayambo, se realizaron en un plazo de tiempo, que se puede considerar como aceptable, debido a las exigencias y dificultades encontradas, los trabajos indispensables para la creación de la red de riego de Píllaro se escalonaron sobre más de treinta años y no siempre llegaron a su término.

La central Pucará entró en funcionamiento en 1977. Los trabajos iniciados en 1980 para garantizar la unión del canal de salida de la central hidroeléctrica al sistema de distribución de Santa Rita, se terminan en 1992. Se invirtieron US \$13.353.864 (datos CORSICEN) en el primer tramo de construcción de la toma al inicio de la central de seis túneles y canales de conexión, con una longitud de 8,3 Km., lo que permitió la articulación de la central hidroeléctrica al sistema de distribución de Santa Rita, que garantizó la separación de las aguas hacia los dos ramales de la red de riego.

Las movilizaciones sociales

En 1992, la realización de la unión de la central Pucará al repartidor de Santa Rita anunció la posibilidad de crear este espacio de regadío. Tres años más tarde, empieza una dinámica orientada a las necesidades agrícolas locales en reacción al período anterior, dirigido por las instancias técnicas nacionales y prioritariamente orientada a la mejora del suministro energético del país (la hidroelectricidad es la primera fuente de energía eléctrica en Ecuador).

En 1995, cansados de esperar la concretización de trabajos que debían llevar el agua en las dos zonas de Píllaro, 1524 productores, potenciales regantes, deciden bajo su propia iniciativa y riesgo, realizar los trabajos de excavación y desplazamiento de tierras. Realizaron esta empresa de envergadura por medio de mingas, que correspondieron a 9.000 días de labor colectiva, en un período de dos años. Los futuros usuarios cavaron manualmente la parte norte del canal con

el fin de llevar el agua hacia sus parcelas, desde el repartidor de Santa Rita. Crearon entonces, un canal principal de 16,3 Km. de longitud que permitieron establecer riego tradicional para 2.500 ha. Este ramal del canal se llama “ramal norte” o canal “Chaupi”, nombre resultante de la toponimia del lugar.

Si esta iniciativa indicó el principio de las difíciles relaciones entre las comunidades y CORSICEN, que cuestionaron su legitimidad y peritaje, certificó también un nuevo planteamiento por parte de estas comunidades. En efecto, la aplicación de estas mingas evidenció la capacidad de movilización de las comunidades, que duró dos años, lo que puso a prueba, en realidad, un sistema de movilización sólido y la aplicación potente de una estructura de normas de participación, previamente definidas y respetadas. Efectivamente, se evidenció que para poder disponer de este bien de uso común, era necesario colaborar en el proyecto, caso contrario, quienes no estaban de acuerdo, se exponían a la exclusión.

Las comunidades supieron aplicar esta dinámica que fue respetada por los participantes en el largo plazo, llevando así a buen término, su planteamiento. Eso indicó también un cambio en el enfoque de los problemas que deben tratarse ante una ausencia/fallo público. En este caso, las comunidades suplieron la acción del Estado. Pues, decidieron colectivamente abrir un canal de riego de varios kilómetros, para servir áreas agrícolas comunitarias, posibilitando el acceso a cientos de familias campesinas pobres. Demostraron su autonomía, su determinación, su poder de convocatoria.

Las movilizaciones exitosas y la ganancia de los cargos de elección directa para representación social y política a nivel nacional, por parte de candidatos indígenas, favorecieron esta toma de iniciativas. Los grupos indígenas constituyen la población más pobre y fueron, concretamente las mujeres indígenas, las principales promotoras de la excavación del canal, contribuyendo mayoritariamente al éxito de este proceso. Finalmente, las dificultades de supervivencia vinculadas a la coyuntura económica nacional y también a las particularidades locales, llevaron a estas comunidades a prever sus objetivos comunes y a considerar la necesidad de recursos provenientes de apoyos externos.

En efecto, en este período se registró una elevación de los precios de los insumos agrícolas, una reducción de los precios de los productos agrícolas y un estancamiento de la demanda alimentaria. Las posibilidades productivas de los regantes fueron escasas. Las unidades productivas agropecuarias son inferiores a 5 ha, en más de un 95% de los casos. Las capacidades para aumentar la productividad son bajas. Existe una falta de alternativas técnicas y de producción; las oportunidades financieras son limitadas y el acceso al crédito, sigue siendo inalcanzable. Las redes de comercialización siguen siendo aleatorias y los precios agrícolas muy fluctuantes.

A raíz de este primer logro, la participación social de las comunidades se volvió más activa y más exigente. Los habitantes de Píllaro se propusieron aprovechar esta experiencia para formular un plantea-

miento colectivo con el fin de mejorar las oportunidades que se esperan obtener del riego. Recurrieron entonces a la colaboración de entidades de apoyo, especialmente, a la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)³⁹, con el fin de elaborar un proceso de diagnóstico y planificación participativa. A partir de 1997, los trabajos emprendidos permiten colocar las bases de un acuerdo común sobre el porvenir pequeños productores de esta zona agrícola del cantón. El análisis de los recursos, de sus potencialidades y límites fue elaborado, inicialmente, para luego pasar a la búsqueda de alternativas. Estos análisis y diagnósticos destacan que uno de los obstáculos principales a la mejora de la producción y de la obtención de rentas de las comunidades es el defectuoso sistema de riego.

Simultáneamente, los regantes del ramal sur, mayoritariamente compuestos de mestizos, siguieron el ejemplo de los usuarios del norte. Realizando, a su vez, un canal de más 10 km, llamado “ramal sur” o “Rosario”. Este espacio comprende una superficie agrícola de 4.010 ha. Los regantes del canal Chaupi crearon la Federación de las Organizaciones Campesino de la Parroquia San Andrés del cantón Píllaro (FOCCAP) que agrupa a once asociaciones de regantes, por sectores de riego (Juntas sectoriales). Poco después se juntan las asociaciones de regantes de los ramales norte y sur y forman la Junta Central de Riego del Cantón Píllaro, que administra hoy la totalidad de la red (manejo y

control de las dotaciones de agua). Esta organización cantonal agrupa a las 25 Juntas sectoriales. Es la organización que percibe el pago de la tarifa volumétrica, una tarifa que no ha variado desde 2004, de la que realmente sólo se llega a recaudar, la mitad de los casos (la tarifa básica que debería ser recaudada por CORSICEN, no lo es). Actualmente el responsable de la Junta es de origen indígena. Simbólicamente, personifica el reconocimiento de la iniciativa de su grupo étnico indígena, mayoritario en el ramal norte, sobre la dinámica de construcción de la red que, finalmente, es incorporada por los mestizos del ramal sur.

Según la apreciación de las poblaciones locales, a pesar de una relativa desconfianza inicial entre los protagonistas del ramal norte y sur, basada esencialmente en relaciones desiguales y, a priori, discriminatorias, ahora, los dos partes del sistema trabajan conjuntamente para terminar los trabajos de infraestructura, pues, con la aproximación de los protagonistas de los dos ramales, parece haberse establecido una sinergia. La parte sur aprovechó del reconocimiento y la tenacidad de los movimientos iniciados por la parte norte, del apoyo organizativo y de los enlaces internacionales aportados principalmente por CESA y organizaciones de cooperación extranjera y del financiamiento complementario llegado al Gobierno provincial, después de la gran marcha contestataria de marzo de 2006.

39 CESA es una ONG nacional que trabaja conjuntamente con la población y los gobiernos locales para facilitar procesos duraderos de desarrollo humano. Apoya las demandas del sector rural y promueve el desarrollo local. Tiene por objeto facilitar la inserción de la sociedad civil en una democracia participativa y equitativa.

La parte norte se beneficia de un mayor número de potenciales usuarios, lo que añade legitimidad a su acción. Además, la adhesión del ramal meridional evita dispersiones y desacuerdos; permite buscar y mover otras fuentes de financiamiento para operaciones de mayor envergadura que benefician a un mayor número de protagonistas. Así pues, los regantes articulados a esta red obtuvieron, a la vez, un reconocimiento por su conocimiento y capacidad de movilización/creación pero, al mismo tiempo, ven la aplicación de un esquema de gestión del riego que ya no controlan completamente.

En efecto, en paralelo a estos trabajos comunes, los regantes recurrieron a nuevos recursos exteriores. Así, solicitaron la participación de instancias técnicas como CORSICEN, Ministerio de Agricultura y, especialmente, de la Organización no Gubernamental de Desarrollo (ONG) CESA. Solicitaron también el involucramiento de las instancias políticas locales y regionales, con el fin de reactivar este proyecto y obtener un apoyo financiero. Las comunidades de regantes progresivamente integraron a las autoridades locales, en sus estrategias de acción, aprovechando así los efectos positivos y combinados de una coyuntura internacionalmente propicia a las pretensiones indígenas y a nivel nacional, abiertas a la pluralidad de la representación política, regional y local favorable al proceso de descentralización. La desconcentración de las funciones y recursos en favor de las colectividades locales les confiaron la responsabilidad de determinar las orientaciones económicas y sociales de su espacio de competencias.

En ese caso preciso, el conjunto de estos protagonistas imputó a la ineficacia de la Corporación Regional de Desarrollo de Tungurahua, el retraso de ejecución del proyecto Píllaro. Se buscó, entonces, la marginación de esta entidad que era, en efecto, la responsable administrativa, técnica y financiera de este proyecto durante la década de 1990, quien además tuvo la concesión de los derechos del uso del canal desde 1999 hasta el 2005. Sin embargo, el presupuesto público de esta entidad regional de desarrollo fue, obviamente, insuficiente y los trabajos emprendidos por ésta, quedaron en una situación de parsimonia.

En agosto de 2001, CORSICEN reacciona a las iniciativas campesinas y obtiene una financiación pública de US \$ 2.153.373, para trabajos complementarios de excavación y recubrimiento del canal principal de los ramales norte y sur, sobre una longitud de 28 km. La ejecución de estas obras tuvo por consecuencia, desmontar el canal en tierra construido por las comunidades, aquél incluso que ya estaba en funcionamiento, lo que tuvo como efecto, la paralización del riego durante las operaciones. La ejecución de estos trabajos implicó un importante retraso, debido al aumento significativo del volumen de las zanjias que debieron realizarse.

Los tres años necesarios, pero no previstos, para la realización de estos trabajos, por una parte, privaron de riego a los propietarios de unas 30 ha en la zona norte y, por otro, el costo excesivo de los trabajos realizados, no permitió terminar el ramal sur. Los trabajos de recaudación de los canales principales comenzaron en el año 2002 y se terminaron en el

2005, con un monto que ascendió a un total de US \$3,2 millones. Estos imprevistos llevaron al descuento del conjunto de la población, la que solicitó el apoyo del Gobierno provincial y del municipio de Píllaro para obtener el retiro de CORSICEN. En enero de 2006, esta última es privada de los expedientes y estudios relativos al proyecto, que son entregados al Gobierno Provincial de Tungurahua, quien se responsabiliza de este proyecto.

Las nuevas alianzas

Simultáneamente, durante el mismo período, el Gobierno Provincial de Tungurahua (HCPT), el municipio de Píllaro (IMP), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y distintas ONG's apoyaron las iniciativas de las comunidades campesinas de comenzar manualmente la excavación de su canal. Las ayudas realizadas fueron técnicas y/o materiales (HCPT, IMP, MAG, ONG's) y financieras (HCPT, IMP, ONG's).

En cuanto a la coordinación política, la voluntad dinámica del municipio y el gobierno provincial para la terminación de esta obra, fue notable. Las acciones llevadas a cabo, al parecer, crearon sinergias a satisfacción de los agricultores de la zona en cuestión. Tal coalición, hasta parecería haberse establecido, poco a poco, entre estos dos representantes para quitar a CORSICEN de su responsabilidad sobre este proyecto.

El prefecto de Tungurahua pretendió obtener más amplios recursos del Estado, en el marco de la

descentralización. El beneficio electoral de esta operación puede ser importante para este último. Si los trabajos de finalización de la red se realizan de acuerdo con el cronograma preestablecido, entonces, con estas acciones se llevará el crédito de su intervención. De la misma forma, desde 1996, el alcalde de Píllaro ha buscado los medios para terminar la red de riego. El municipio ha apoyado las iniciativas de los regantes, lleva un registro sobre el conjunto de sus acciones y correos dirigidos a las distintas instancias nacionales, con el fin de llamar la atención sobre este caso. Viene actuando como apoyo técnico y financiero, como intermediario con las otras administraciones, entidades públicas y representantes políticos y como proveedor de materiales y recursos financieros.

Por su parte, CESA ha venido apoyando las iniciativas locales. Entre 2001 y 2005, garantizó la formación de los dirigentes y usuarios de las Juntas de Agua para la gestión y el mantenimiento del sistema de riego que está bajo su responsabilidad. Ha facilitado la apropiación de conocimientos técnicos y de tecnologías de los regantes. Actualmente apoya la creación de grupos de interés entre los productores, para mejorar las condiciones de comercialización de sus productos. Facilitó la institucionalización de un mecanismo local de ahorro y crédito, la Cooperativa "El Tesoro Pillareño". Con el apoyo de agencias internacionales de cooperación (Deutsche Welthungerhilfe, Agro-Acción Alemana [DWHH/AAA], Intermon-Oxfam), CESA obtuvo una subvención de 1.298.489 euros de la Unión Europea para beneficio de 2.678 familias de la zona norte del canal.

Este financiamiento permitió construir 23 reservorios de agua⁴⁰, el recubrimiento de 6 Km. del canal principal y la instalación de tuberías en los canales secundarios, así como, la construcción de 150 distribuidores, desagües, tomas y pasarelas.

A partir de 2006, este esfuerzo continúa en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas⁴¹. Las parroquias de San Andrés y Urbina se convierten en un “Pueblo del Milenio”, que es apoyado financieramente por Agro-Acción Alemana. El programa Pueblo del Milenio garantiza su apoyo a la Junta Cantonal de riego y a las asociaciones de regantes. Eso permitirá dotar a una zona de 300 ha de un sistema permanente de riego presurizado. Este programa también apoya las iniciativas locales, en cuanto a búsqueda de nuevos cultivos y circuitos de comercialización.

Desde abril de 2006, el gobierno provincial es oficialmente responsable de la conclusión de la red de riego de Píllaro. El Servicio de los Recursos Hídricos y Medio Ambiente del gobierno provincial plantea que este servicio está relacionado con uno de los ejes clave del nuevo modelo de gestión provincial (Agua, Trabajo, Población).

Los estudios realizados desde el 2007 fueron concertados entre el CNRH y la Agencia del Agua (aspectos legales), el Ministerio de Agricultura (aspectos técnicos y logísticas), la ONG CESA (apoyos técnicos y sociales) y el municipio de Píllaro (sinergias políticas, enlaces financieros y técnicos). Los documentos entregados por CORSICEN indican que el INERHI invirtió US \$ 12.953.774 en 12 años (1980-1992) y que CORSICEN financió US \$ 8.340.000 en 10 años (1993-2003). Las siguientes cifras comunicadas por el HCPT señalan que el total de las inversiones efectuadas por distintos protagonistas ascienden a US \$ 18.558.774⁴² (Cuadro 6).

El apoyo material del HCPT hasta 2006 se concreta esencialmente por la contribución en materiales para el recubrimiento de los canales y por asistencia técnica. En marzo de 2006, tiene lugar una movilización de envergadura seguida de un movimiento de parálisis total de la provincia, tras lo cual, los manifestantes, excedidos por sus dificultades económicas y sociales y la falta del apoyo financiero público nacional, obtienen garantías financieras para numerosos proyectos provinciales. Logran así, un compromiso por parte del Gobierno para la terminación de los trabajos en Píllaro.

40 Los tanques se realizan con el fin de cubrir las necesidades de cada módulo, que representa entre 16 y 36 Ha. Garantizan una contribución de agua de 6 a 19 l/s., la creación de este conjunto de almacenamiento permitió irrigar durante el día y en toda autonomía: eso evita a las mujeres el cúmulo de las actividades domésticas diurnas y los trabajos molestos del riego nocturnos. Eso permite también racionalizar mejor la contribución en agua, independientemente de la actividad de la central de Púcara.

41 <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewFRlowres.pdf>

42 No obstante, estos datos deben considerarse como órdenes de magnitud y no como datos evidentes, debido a las fluctuaciones inflacionistas y al cambio de moneda ocurridos durante el período estudiado.

Cuadro 6: Contribuciones financieras de los distintos actores para la realización del canal entre 1980 y 2006

Contribuciones financieras para el canal de Pillaro entre 1980 y 2006			
Años	Tipo de obras - actores	Montó US \$	Total de las inversiones
1980-1992	Tomas, túneles <i>Gobierno central</i>	12'953.774	12'953.774
1994-1996	Plataforma, canal principal <i>Diferentes actores</i>	400.000	13'353.774
1999-2000	Ramales secundarias <i>Gobierno central</i>	85.000	13'438.774
2001-2006	Ramales secundarias, reservorios <i>CESA</i>	1'920.000	15'358.774
2002-2006	Canal principal <i>Gobierno central</i>	3'200.000	18'558.774

Fuente: HCPT, 2007. Documentos internos

El director del CORSICEN anuncia que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) concede un presupuesto de 5,18 millones de US \$ para terminar esta red en los tres años (2006, 2007 y 2008). Algunos meses más tarde, una primera asignación de US \$2 millones permite construir 8,3 Km. de canales secundarios entubados en la parte norte del canal y 55,4 Km. de canales secundarios en la parte sur. Los canales terciarios y cuaternarios se realizarán los dos años siguientes.

En 2008, se programan la construcción de 12 reservorios y la instalación de un sistema de riego

por goteo sobre una superficie de 1.000 ha. Según el director del Servicio de los Recursos Hídricos y Medio Ambiente del HCPT, se trata de dotar al conjunto del canal principal de los reservorios y realizar las redes de tuberías a presión, luego de perfeccionar la formación de los regantes para permitirles asumir la integralidad del sistema. Esta red debe estar en capacidad de proporcionar hasta 50l/s/ha a cada ramal de riego. Los trabajos deben concluirse en 4 meses. Tras su ejecución, el HCPT prevé asumir la responsabilidad de gestión de la red durante alrededor de un semestre, para luego transferirlo a los usuarios. El cronograma establecido prevé que el

año 2009 será el del final de la construcción de la red.

Los límites de las acciones propuestas

Tungurahua es una provincia políticamente activa que se distingue por un dinamismo económico y social reconocido a nivel nacional. El gobierno provincial se solidariza con las grandes orientaciones del Gobierno de Correa, basados en la búsqueda de la soberanía alimentaria del país, la redistribución de la asignación del agua y su conservación. Pero el nuevo modelo de gestión provincial establecido en 2003 prosigue la lógica aplicada por los esquemas políticos anteriores. Preconiza la transferencia de las infraestructuras a los usuarios y la búsqueda de una economía del agua sobre la base de un tecnificación de los métodos agrícolas.

Este modelo de gestión se constituyó con la participación de representantes de organizaciones, de instituciones públicas y privadas, urbanas y rurales. Tiene por objeto obtener un poder provincial ejercido y compartido por recurrir todos a las capacidades locales para una planificación integrada, sostenible y respetuosa de la diversidad. Eso, en el Ecuador, constituye un caso particular de participación de la sociedad civil en las acciones de la provincia. Este modelo concentra sus esfuerzos sobre tres temas prioritarios que son el agua, el trabajo y la población. Por lo que se refiere al recurso hídrico, su protección y mejora de su calidad y asegurar su cantidad, se juzgan imperativas. Las organizaciones y redes de agua potable y riego deben reforzarse, el

riego parcelario debe ser fomentado, el comercio debe ser desarrollado y los mecanismos de fijación de precios más justos de las materias primas agrícolas, deben ser buscados.

Parece que, para completar las transferencias financieras del Estado central, la búsqueda continua de recursos financieros de origen nacional e internacional influyó en la forma en que los gobiernos descentralizados concibieron sus acciones al servicio de las poblaciones. Las orientaciones predicadas por los organismos internacionales, retransmitidas por el Estado central, pero también por las empresas privadas y por numerosas ONG's, participaron en la creación de discursos y prácticas uniformes que se plantearon como los únicos posibles.

Es con todo notable que, incluso en Píllaro dónde la prueba de la implicación de los usuarios es innegable, los regantes no son la causa de la solicitud de transferencia de la infraestructura. Las principales soluciones técnicas consideradas para mejorar la situación de los usuarios son habitualmente resultantes de los gobiernos locales y de ONG's. Del mismo modo, el modelo de gestión integrada del agua, tal como se promueve regionalmente, no es resultante de una iniciativa local y su aplicación generalizada de un procedimiento, ignora frecuentemente a los más pobres, que no se incluyen en el proceso de negociación ni en la definición de las consideraciones que deben integrarse. El ejemplo de Píllaro ilustra una conjunción de oportunidades reales (movilización social, interés político por la descentralización) que va con todo a inducir a la adopción de estrategias y

decisiones (transferencia, gestión participativa) que no emanan de una demanda social local.

El proyecto de la red de riego de Pillaro tiene una fuerte localización comunitaria, que da cuenta de la acción colectiva local, frente a la ausencia de una respuesta pública a las necesidades socioeconómicas expresadas desde hace muchos años. Eso refuerza el sentimiento de unidad y forja un valor particular de esta conquista del agua. Actualmente, el sistema asociativo establecido desde hace una década demuestra la capacidad comunitaria de control de la gestión del riego. Sin embargo, una incertidumbre permanece en lo que se refiere al financiamiento de la infraestructura y los costos correspondientes, cuando se transfieren estos últimos.

En efecto, el gobierno provincial prevé garantizar el manejo del conjunto de la red (gestión administrativa, financiera y operativa, mantenimiento corriente) durante un período relativamente corto, luego de transferirlo a los usuarios de acuerdo con las directivas nacionales. Después de la transferencia, se prevé hacer pagar una tarifa básica de US \$6/ha/año y una tarifa volumétrica de US \$ 4,55/ha/año. En este contexto la transferencia deberá ser efectiva a principios del año 2009⁴³.

A pesar de un entorno institucional y político

más favorable, la situación socioeconómica de los usuarios sigue siendo eminentemente frágil. La perspectiva de tomar a cargo de la gestión financiera de la red, sin el apoyo del Estado parece arriesgada. Aunque la inversión inicial esté asumida por este último, parece más que probable que la transferencia de la red a los usuarios se convierta en una pesada carga, que debe asumirse rápidamente por éstos y que la infraestructura correría el riesgo de deteriorarse progresivamente. ¿Cómo analizar entonces esta situación? ¿Y qué hacer con un sistema de riego creado con una gran inversión pública de dinero?

De producirse el retorno de la gestión a las instancias públicas regionales, sin duda alguna, se viviría como un fracaso de las poblaciones locales, lo que descalificaría la capacidad de las comunidades y reforzaría la idea que no son las instancias adecuadas para integrar un modelo organizativo actual, “moderno”. Esta situación se derivaría del hecho de que la pertinencia o no del dispositivo de transferencia, no ha sido cuestionada desde el principio. ¿En efecto, cómo imaginar un futuro exitoso de la transferencia, a organizaciones campesinas sin dinero, de tan compleja red de obras? A pesar de un proceso formal de participación campesina en el modelo de gestión provincial, la cuestión de la transferencia de la gestión del Sistema Pillaro no es el resultado de una concertación, sino más bien de una decisión tomada por las

43 Una última visita sobre la zona en octubre de 2008 permite afirmar que la transferencia será difícilmente realizable en 2009, aproximadamente 10% de los trabajos de Infraestructuras en la red secundaria se terminan hasta ahora. Además, ya se prevé un añadido de 12 millones de US \$ (acuerdo ratificado en octubre de 2008 por el Estado) para realizar las redes bajo presión (redes terciarias) (los trabajos realizados anteriormente resultaron menos avanzados y menos operativos que previsto...).

instituciones regionales, de acuerdo con las políticas hidráulicas nacionales.

La aplicación de esta transferencia está garantizada por el Servicio de Recursos Hídricos del gobierno provincial y por el municipio de Píllaro. Se beneficia de la ayuda técnica de CESA (mejora de la formación de los usuarios, apoyos financieros, contribuciones tecnológicas) y servicios descentralizados del Ministerio de Agricultura. Por esta intervención, el gobierno provincial desarrolla una práctica basada en los principios de la gestión integrada, en la búsqueda de una gestión más económica en recursos hídricos y más respetuosa del ambiente, conforme a las condiciones nacionales vigentes y a las expectativas de las distintas organizaciones, participantes en la financiación directa o indirecta de la zona. Los regantes de Píllaro solicitaron el apoyo financiero del Estado para terminar el equipamiento secundario y terciario de su red. La pregunta ahora es: ¿el planteamiento aplicado aquí, corresponde a sus expectativas?

Para el año 2008 está previsto equipar la zona de Urbina y la parte sur del canal (población mayoritariamente mestiza) de infraestructura y equipamiento, que permitan la utilización exclusiva de un sistema presurizado, según un esquema preestablecido, no modificable (la ayuda financiera está condicionada a elecciones técnicas precisas) y que no toman en cuenta las especificidades físicas y sociales de los territorios. Después de haberse retirado la responsabilidad de CORSICEN sobre el proyecto por su gestión errática, el gobierno provincial parece ser él mismo, ahora el que enfrenta algunas dificultades en la ejecución de estas obras.

La lentitud constatada en la aplicación de los trabajos se explica por las realidades físicas de los terrenos y, en parte, también por el poco entusiasmo que encuentra este enfoque para los usuarios y por un determinado déficit de participación y acuerdos en la elección de los medios utilizados. Mientras que la parte norte del canal (población indígena) participó manualmente en la realización del canal principal y está en posibilidades de utilizar la red hidráulica en riego por gravedad, la red a construirse (en el sur y una parte en el norte) recurrirá a la intervención exclusiva de empresas, que tratarán y sólo permitirá el uso de sistema de riego presurizado.

Las opciones técnicas y la diferencia de las implicaciones sociales entre los dos ramales del canal, no facilitaron la aproximación de las Juntas de agua en la búsqueda de perspectivas comunes. Los trabajos anteriormente realizados bajo la responsabilidad de la administración pública dieron lugar a la realización (en la parte sur) de instalaciones incoherentes, algunas de las cuales son inutilizables y se expresaron también, algunas dudas sobre la honestidad y honradez de algunos protagonistas implicados. Ello incitó a los usuarios a actuar con verdadera circunspección. Además, las realidades territoriales (fraccionamiento parcelario), sociales y culturales (diferencias estatutarias, prácticas divergentes, objetivos sociales diferenciados) se tomaron poco en cuenta, lo que debilitó la adhesión de los usuarios al proyecto.

Finalmente, después de haber decidido el uso de las aguas del parque de los Llanganates con la creación de la presa de Pisayambo, el Estado se desinteresó del

espacio agrícola y humano más abajo de la central de Pucará. Durante las dos últimas décadas, las acciones campesinas realizadas para la creación de una red de riego provocaron una renovación del interés general.

Parece que después de haber tomado conciencia del alcance de la iniciativa tomada por los propios regantes, las autoridades públicas pretendieran aplicar ahora, un planteamiento metodológico exógeno, con el fin de volver a ser los principales responsables de las orientaciones que deben darse a las organizaciones que gestionan el agua. Para los representantes políticos, estas regulaciones permiten, de hecho, controlar mejor las actividades colectivas, encuadrar las iniciativas populares y, por fin, obtener apoyos financieros exteriores en caso necesario. Las agencias públicas nacionales al descentralizarse parecen retransmitir esta lógica y al mismo tiempo señalar las posibilidades de éxito de estos enfoques, que en realidad, parecen dudosos.

3.2.2 Una alternativa de economía política

Las políticas públicas se despliegan en sociedades estructuradas donde las situaciones sociales son plurales. Se enfrentan a circunstancias precisas, a principios particulares de justificación juzgados legítimos para guiar los comportamientos y arbitrar los desacuerdos (Boltanski y Thévenot, 1991). Según las situaciones y los conflictos que surgen, los espacios de justificación pueden variar para llegar a los com-

promisos más pertinentes. Así las políticas públicas aplicadas en Píllaro deben tener en cuenta las principales ventajas y los límites que presentan las poblaciones interesadas, con el fin de construir alternativas aceptables y aceptadas.

Habitualmente, para llegar a arbitrar tomas de decisiones que se destinan al interés general, en el marco de proyectos públicos de adaptación y de infraestructura susceptibles de restablecer controversias similares a lo ocurrido en el programa de Pisayambo, la evaluación económica pública se moviliza como método de justificación. Prejuzga, según la teoría normal, la racionalidad y la intencionalidad de los agentes. Supone situaciones alternativas o a protagonistas libres de efectuar elecciones. Supone también que los agentes (Estado, Gobierno provincial) actúan en función de sus intereses y que son los mejores jueces. Por fin, califica la acción en función de los resultados y efectos que pueda tener.

Sin embargo, este tipo de enfoque constituye una forma particular de puesta en acción, individual y colectiva. Sin embargo, no es la única forma posible en ningún caso. Otras consideraciones pueden ser más pertinentes para justificar una toma de decisión pública. Por ello, de acuerdo con Brennan y Buchanan (1985: 150), representantes de la Escuela del Public Choice para quien los "buenos juegos dependen aún más de buenas normas que buenos jugadores"⁴⁴, parece ahora conveniente cuestionar a

44 *Good games depends more on good rules than they depend on good players". G. Brennan, J. N. Buchanan. 1985. The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, p 176.*

las normas y a las instituciones para enmendar la calidad de los juegos, las transacciones y llegar así a mejorar la suerte de todos los jugadores. Para ello, las alternativas son numerosas. La mayoría parece admitir los límites del que el mercado es el único regulador, así como de que la evaluación económica normal esté disociada de los objetivos socioambientales.

Las organizaciones hídricas son influenciadas por las dificultades bioclimáticas, pero resultan principalmente de construcciones socioeconómicas, derivadas de acontecimientos históricos particulares y de relaciones de poderes asimétricas. Se trata, entonces, de articular la teoría económica y la realidad vivida por los usuarios durante el tiempo y de llegar a proponer un método operativo de gestión y garantizar una mayor equidad de las medidas establecidas. El objetivo perseguido es acercar y luego arribar a acuerdos político-económicos entre las organizaciones e instituciones, por medio de un planteamiento abierto y plural.

La contribución de la teoría institucionalista de Commons

El enfoque neoinstitucionalista, que sirve de

base teórica a la gestión integrada de los recursos hídricos no permite, actualmente, proponer un marco de organización de la política hidráulica, completamente satisfactoria a las expectativas de las comunidades campesinas andinas.

La diversidad de los dispositivos y condiciones encontrados, no permitió aportar soluciones aceptables para la mayor parte de las poblaciones pobres, como el caso de Píllaro. Entonces debe necesariamente proponerse otro cuestionamiento teórico. Éste debe ser más propenso a integrar una multiplicidad de alternativas y a representar más ampliamente los intereses de los distintos protagonistas presentes. Podría definirse como un planteamiento abierto que renunciaría a prever una respuesta universal, una respuesta “estándar” a situaciones plurales.

Para la continuación de este objetivo puede ser pertinente retomar los trabajos originales del institucionalista John Rodgers Commons⁴⁵, para abordar las realidades contemporáneas. Efectivamente, este autor, como lo destaca Bazzoli (1999: 12) “es uno de los raros economistas por haber tenido un impacto muy importante en la sociedad, pero que pasó casi inadvertido, desde el

45 *J.R. Commons (1862-1945) fue profesor de Economía a la Universidad de Wisconsin en Madison. Funde la Escuela del Wisconsin, el centro americano más consiguiente de Investigación sobre el trabajo. Es uno de los precursores del institucionalismo económico. Sus trabajos se refieren esencialmente a la acción colectiva y las Interacciones sociales. B. Théret (2002) afirma que Commons es un elemento ajeno en los economistas, ya que pone la acción colectiva, la política y las relaciones entre los humanos (transacciones) al principio de la economía. Revela el carácter intencional de la economía política, radicalmente inscrito en filosofía social que le da un sentido. Commons pretende refundir el discurso económico re-encajándolo en la ética y el derecho.*

punto de vista teórico⁴⁶. Después de haber sido ignorados o criticados⁴⁷, sus trabajos suscitan hoy un nuevo interés ante la crisis de la teoría económica liberal. Sus investigaciones tienen por objeto elaborar una teoría del orden social en una sociedad occidental cuyos fundamentos se basan en la economía de mercado y en el Estado democrático. Uno de los intereses principales de su enfoque parece ser su capacidad para llevar una reflexión pragmática y un cuestionamiento ético sobre el capitalismo contemporáneo y los motivos de su transformación. Para Bazzoli (1999), la tesis central de Commons es que no se puede permanecer fiel a la dimensión de la eficiencia económica (es decir de la adecuación finos/medios) porque se habla la adhesión de los miembros de la colectividad a las normas.

Eso supone compromisos entre sistemas de valores para volver a acciones socialmente eficaces. El planteamiento de Commons se dirige hacia la economía política, se pregunta a la vez, sobre las bases de la economía y sobre los fundamentos sociales y polí-

ticos del orden económico. Se concentra en la comprensión de los problemas socioeconómicos inherentes al sistema capitalista y en torno a la elaboración de reformas para solucionarlos en una perspectiva alternativa a los pensamientos liberales y marxistas (Bazzoli, 1999). Según Commons, las instituciones dan cuenta de las normas y de la acción inteligente de los protagonistas en el cambio. Estudia precisamente las normas que canalizan la acción y hacen hincapié en la construcción social de los fenómenos económicos.

Este enfoque es totalmente conveniente para cuestionar la dinámica hídrica movilizadora en Píllaro. Este espacio geográficamente limitado con potencialidades innegables es el objeto de transformaciones vinculadas a los imperativos económicos que modifican a las organizaciones sociales existentes. Estas últimas constituyen las variables explicativas del orden social. Informan sobre los procesos de reglamentación, de previsiones y permiten reducir la complejidad de las acciones colectivas.

46 *La corriente institucionalista surgió en los Estados Unidos a principios del Siglo XX, bajo el impulso principalmente de los escritos de T. Veblen, J.R. Commons y W.C. Mitchell. Conoció su apogeo en los años 1920 y 1930, influyendo notablemente las medidas adoptadas en el New Deal. Las contribuciones esenciales de Commons, se sitúan en los ámbitos de la economía del trabajo, de la economía monetaria y de la economía pública. Tienen por objeto explicar los factores que contribuyen a la evolución del sistema capitalista. Sus trabajos de investigación están al servicio de la mejora del estatuto del asalariado. Commons rechaza la separación entre la teoría económica y los problemas sociales reales. Se trata de adoptar un enfoque interdisciplinario para abordar objetos que, hasta allí completamente se excluían del ámbito del análisis económico.*

47 *Sus detractores le acusan de un determinado empirismo (mientras que presenta a las instituciones como marco teórico), su visión colectivista (mientras que introduce las mediaciones como vínculo entre individualismo y holismo metodológico), su rechazo de la dicotomía hecho/valor (lo que está en juego es, aquí, elaborar una teoría del valor social). Ver a L.Bazzoli (1999, p 25-27).*

Un enfoque realista y evolutivo de la acción humana

En primer lugar, la teoría de Commons, de acuerdo con el enfoque filosófico pragmático de Peirce⁴⁸, pone como observación central el hecho de defender una concepción realista del pensamiento y del conocimiento (Bazzoli y Dutraive, 1998). Rechaza la dimensión a priori de la economía pura. Considera que esta disciplina es una ciencia comprensiva del comportamiento que supone elaborar hipótesis realistas basadas en la observación. Estas últimas son variables explicativas esenciales para explorar los procesos cognitivos (formación de las preferencias y aprendizajes) en la base de la acción y comprender a los protagonistas en su ambiente social y cultural.

Según el autor, no es pertinente oponer la investigación teórica y la investigación aplicada, la reflexión teórica positiva y la resolución normativa de los

problemas. Él mismo formuló y puso a prueba sus hipótesis generales y sus principios de análisis sobre la base de sus experiencias de los hechos históricos y sociales, y de investigaciones empíricas. El carácter central de la actividad humana es el conducto que debe comprenderse como indisociables, por una parte, al conocimiento y la acción y, por otra, a la acción y las transacciones con la alteridad (otros, medio ambiente) (Gislain, 2004). La economía institucionalista pretende producir un conocimiento realista de los fenómenos, capaz de conducir a la resolución ética de los problemas reales.

Este enfoque propone un planteamiento teórico "volitional"⁴⁹ es decir, que tenga en cuenta la voluntad humana para hacer de la economía, una ciencia del comportamiento humano. Esta resolución se desarrolla durante el tiempo y se ejerce en el marco de las interacciones sociales conflictivas, expresiones de este último. Se inscribe en un proceso de evolución histórica que integra el pasado, el presente y el futuro

48 Charles Sanders Peirce (1839-1914) es un filósofo americano, fundador de la corriente pragmático con William James. El "pragmatismo" acaba del griego *pragmata*, acción, acción de emprender, lo que certifica de la preocupación de ser cercano del concreto, de la acción y opuesto a las ideas abstractas y vagas de l'Intellectualismo. Él actúa un pensamiento radicalmente empírico. Esta corriente nace en 1878 con C.S. Peirce en el artículo "How to make our ideas clear" parecido en el *Estudio Filosófico*, luego se reanuda y se populariza por William James en la recopilación el Pragmatismo. Para Pierce, "la racionalidad es controlada por normas... el razonamiento es el producto de un pensamiento deliberado... la lógica depende de la ética" (Bazzoli, 1999). Por otra parte, la corriente pragmática se representó al Tribunal Supremo de Estados Unidos por Oliver Wendell Holmes, jurista eminentemente conocido. Este último fue uno de los jueces más influyentes del common law. Para Commons, el Tribunal Supremo "... ocupaba la única posición de ser la primera facultad autoritaria de la economía política de la historia del mundo" *Legal Foundations of Capitalism*, p 7.

49 Consultado el diccionario, este término significa: Una elección consciente o decisión//El poder o la facultad de elegir; la voluntad.

anticipado⁵⁰, (futurity). La consideración del tiempo tiene por objeto incluir la dinámica de la acción individual y colectiva.

Así pues, la existencia de redes hidráulicas seculares o el planteamiento de creación de un nuevo canal de riego, como factores susceptibles de mejorar el proceso productivo y la seguridad colectiva, informan sobre las evoluciones y las sinergias sociales movilizadas. En Pillaro, debido a las dificultades económicas crecientes, a la exclusión de la mayoría al sistema de canales existentes y a la baja presencia de precipitaciones, las organizaciones sociales existentes decidieron actuar para construir una nueva red. Los trabajos se realizaron colectivamente, como prácticas comunitarias habituales, con lo que el beneficio de lo realizado fue accesible a todos los que participaron en los trabajos.

Gislain (2004) precisó, por su parte, que más de un protagonista posee un "posible futuro" lleno de sentido (significados, orientaciones), que además asegura sus perspectivas futuras. Si a pesar de las dificultades previsibles de esta empresa, los campesinos se movilizaron para la excavación manual del canal, fue porque asumieron este esfuerzo en la perspectiva de la obtención de mejores resultados agronómicos sobre sus futuras parcelas regadas.

Por fin, este enfoque hace hincapié en los problemas concretos (estatuto del asalariado, resolución del desempleo...) de los protagonistas ordinarios, los que generalmente, en la mayoría de casos, no están representados en la teoría económica. De la misma forma, las dificultades de supervivencia del conjunto de la población pobre de Pillaro exigieron una búsqueda de alternativas realistas y rápidamente ejecutables.

Además, tras Veblen⁵¹, Commons está convencido de la imposibilidad de limitar el comportamiento económico al comportamiento racional. Las capacidades cognitivas humanas no permiten administrar todas las acciones como transacciones estratégicas. Así en la concepción institucionalista, las prácticas no constituyen el resultado de un cálculo racional, al contrario, la racionalidad está condicionada por las prácticas. Este planteamiento substituye el vínculo entre racionalidad y máximo aprovechamiento de los análisis neoclásicos; y otro, entre la acción intencional y el comportamiento regular, que es la solución a los límites cognoscitivos de los protagonistas y la condición para la actividad intelectual creativa centrada sobre las transacciones estratégicas y las innovaciones⁵².

50 Gislain habla de « futurité ». Ver J.J. Gislain. 2004. « Futurité et toposité : sitologie des perspectives de l'action ». *Géographie Économie Société* 2004/2, Vol.6, p 203-219.

51 T. Veblen. 1898. "Why Is Economics not an Evolutionary Science?". *Quarterly Journal of Economics*, July. T. Veblen. 1919. "The Limitation of Marginal Utility", in *The Writings of Thorstein Veblen*, edited by W.C. Mitchell, 1935, Augustus Mac Kelley, New York. Citados por L. Bazzoli y V. Dutraive. 1998. « Les dimensions cognitives et sociales du comportement économique: l'approche institutionnaliste de J.R. Commons ». *Cahiers du GRATICE*, n°14. <http://thorstein.veblen.free.fr/documents/LB-VD00-gratice.pdf>

52 Op. citada.

En Píllaro, la gestión del agua se asocia a prácticas culturales y prácticas comunitarias; los comportamientos económicos, de sobra, son influenciados por consideraciones alejadas de los enfoques racionales clásicos. Es pues totalmente pertinente tener en cuenta, a la vez, las acciones voluntarias de los individuos y de las influenciadas por los usos vigentes en las comunidades. La búsqueda de alternativas a la escasez de agua pasa por la concepción de una nueva red de riego. Este proceso de resolución de un problema social moviliza las prácticas consuetudinarias adaptándolas a las nuevas normas de acciones.

Las nuevas prácticas derivan de las organizaciones existentes que evolucionan bajo el impulso de la creatividad individual y colectiva en busca de seguridad (alimentaria, supervivencia), igualdad (contra prácticas que discriminan) y libertad (contra dificultades impuestas). Sin embargo, es imposible afirmar que las acciones así aplicadas se derivan, automáticamente, del orden y las instituciones dadas por legales y legítimas por todos. La Junta de Aguas del cantón de Píllaro, aunque reconocida por las autoridades locales, debe aceptar las recomendaciones del municipio y del gobierno provincial para pretender el financiamiento público y debe llegar a adaptarse a las divergencias que persisten, entre las asociaciones de regantes de los ramales norte y sur del canal.

Así pues, el enfoque de Commons, se construye sobre una hipótesis que favorece el realismo, que tienen en cuenta la voluntad humana y la evolución histórica. Este enfoque se interesa por los problemas concretos de los actores ordinarios y por sus comportamientos

habituales. Pretende extender la soberanía pública para garantizar las transacciones. En efecto, los procesos de intercambios y las normas establecidas por estos protagonistas, se juzgan determinantes. Son el resultado de confrontaciones y compromisos sociales, como lo ocurrido en Píllaro, donde el conjunto de las actividades vinculadas tanto al comercio como a la agricultura, ha impuesto la creación de instituciones productivas favorables, ha mantenido prácticas comunitarias de ayuda mutua y cuestiona, hoy, el papel del Estado.

Una inserción en el construido social

Commons aborda el tema económico como un individuo inserto en distintas redes de relaciones sociales y como ciudadano dotado de derechos y deberes. Allí, donde el enfoque neoclásico explica el comportamiento de los agentes económicos en un sistema estático y socialmente neutro, el institucionalismo conduce a percibir a la economía y a la sociedad como un conjunto orgánico. La explicación de un problema económico requiere, así, una referencia a los sectores no económicos de la sociedad. El concepto de *homo oeconomicus* (Hombre económico, en latín) se pone en entredicho (Colin, 1990). Théret (2002) precisa que la hipótesis de racionalidad permite modelar leyes deterministas y eludir el carácter volitivo de la acción humana.

Si bien Commons, no niega el hecho de que los protagonistas económicos buscan una utilización eficaz de los recursos escasos (el agua, la tierra), recuerda que su comportamiento viene determinado, más

allá de la única razón individual (hacendado, pequeño campesino), por un conjunto de normas sociales y culturales (grupo social, étnico, religioso). El autor coloca en el centro de la teoría económica el análisis de los procesos de producción de normas de comportamientos de la acción colectiva con el fin de comprender las actividades económicas.

Estos procesos crean un sistema en transformación permanente y son objeto de tensiones perpetuas entre varias lógicas (individualistas, comunitarias). Son estas lógicas y las transformaciones (empresas privadas, apoyos públicos) las que deben analizarse. Este sistema de transformación es la expresión de una determinada intencionalidad (política liberal, política de apoyo). Es esencial destacar la importancia de esta acción colectiva y no de concentrarse solamente sobre las gestiones individuales. Para el autor, todo orden social es el resultado de una concepción y de un método de regulación específico. Depende de informes de poder, representados y protegidos por la ley, que influyen sobre la definición de las normas.

Por otra parte, indica que no es necesario concentrarse en las relaciones entre los hombres y la naturaleza (como en la teoría de los costos de transacciones) mientras que, son los informes de los hombres, el uno con el otro, los que importan. La movilización colectiva en Píllaro ilustra, perfectamente, esta voluntad de modificar el orden social establecido a través de la búsqueda de nuevas alternativas econó-

micas. Para corregir estos fallos, Commons introduce dos conceptos clave, las instituciones y las transacciones.

Se define a las instituciones como las acciones colectivas en el control, la liberación y la extensión de la acción individual. El enfoque institucionalista distingue entonces a las instituciones informales (las normas “inorganizadas” del hábito, las normas operativas o de uso) de las instituciones formales (las normas organizadas de los *going concerns*⁵³, las normas oficiales, las organizaciones como el Estado, el mercado, los sindicatos o las asociaciones de usuarios). La acción colectiva está también presente de las normas de uso de las instituciones organizadas. Así pues, las gestiones iniciadas por los regantes de Píllaro son reguladas a la vez por normas de uso (las *mingas*) y normas formales (creación de la Junta cantonal de riego) y recurren a organizaciones oficiales (Agencia del agua, CORSICEN, Consejo Provincial).

Commons hace hincapié, en *Legal Foundations of Capitalism*, en las normas de uso, las que se siguen efectivamente y son puestas en vigencia en el contexto de las transacciones. Hace una distinción neta entre las normas de uso y las normas formales; éstas últimas que se incluyen en los textos de ley, pero que no son aplicadas. Por el contrario, al ser aplicadas efectivamente las leyes, dejan de ser normas formales para convertirse en normas de uso, precisamente, porque

53 *Voluntad común del conjunto de los protagonistas de las instituciones dirigidas hacia un objetivo determinado. Ver la definición desarrollada por L. Bazzoli (1999, p 105).*

se toman en cuenta en las transacciones⁵⁴. Así pues, decididas las normas, a nivel nacional y su aplicación por la Agencia de agua (derechos de concesión de agua) en Píllaro, pasan a ser, de hecho, normas de uso para los regantes.

Dentro de las instituciones, el Estado reviste un papel particular ya que dispone de la soberanía, basada en el monopolio de la fuerza física y una relación de orden aceptada, que le permite sustraerse de la violencia de las transacciones privadas y garantizar la monopolización por este último (Théret, 2001). La legitimidad del Estado está basada en el control y la regulación de los conflictos. Debe ser democrática y basada en fundamentos jurídicos que protegen los derechos y los deberes de los ciudadanos. Ellos deben tener la capacidad de recurrir, si es necesario, a la fuerza protectora del Estado con el fin de asegurarse del ejercicio de esos derechos. El Estado es la mayor autoridad que controla las transacciones e impone las sanciones. Las instituciones políticas y jurídicas arbitran directamente las transacciones negociadas. El derecho, en particular, tiene aquí un papel fundamental. Es él quien controla la actividad económica y no el mercado. Sin embargo, Commons (1924) reconoce que el poder coercitivo y arbitrario del Estado no es tan dominante como lo conciben los economistas neoclásicos. Se interpone, en efecto, entre el Estado y los individuos un conjunto complejo de prácticas, opiniones, promesas, de hábitos que debilitan la autoridad pública.

La transacción constituye la unidad primera del análisis, la estructura elemental de socialización de los actores. Designa la interacción por la cual dos o varios individuos intercambian derechos de propiedad y libertades de acción. Para Commons (1950), la fuente del orden económico no es resultante de la armonización inconsciente de los intereses por el intercambio comercial, sino el resultado de una regulación de las interacciones y conflictos a través de normas colectivas. La comprensión de la transacción es primordial para definir la posición del protagonista, lo que da indicaciones sobre sus capacidades de acción, ellas mismas influenciadas por las normas de conducta producidas por la acción colectiva. Estas normas son simultáneamente económicas, jurídicas y éticas. Por ello es necesario considerar siempre las transacciones en el marco de las instituciones. La transacción es la base del comportamiento económico; no se refiere a una transferencia física de cosas, sino una transferencia de derecho sobre las cosas, a una transferencia actual del control legal que precede a un control físico futuro.

El autor contabiliza tres tipos de transacciones, cuya combinación cubre el conjunto de los comportamientos económicos (Cuadro 18):

a) El *bargaining transaction* o transacción de intercambio, de regateo, se refiere al intercambio de derechos de propiedad entre protagonistas jurídicamente iguales y se basa en acuerdos contractuales. Es

54 Precisiones de J. Thomson, politólogo norteamericano, el 30.06.08.

un proceso de determinación y negociación de las normas del intercambio (Bazzoli, 1999). La negociación está incluida en la persuasión o en la coerción, es decir de las capacidades de influencia sobre el comportamiento del socio. La negociación es aquí sistemática y tiene por objeto reducir los conflictos de escasez y de apropiación vinculados a la propiedad y su uso.

Thomson (1994) lo llama transacción de autorización y lo define como una norma operativa entre protagonistas similares. Los comportamientos asociados pueden ser: la obligación (deber), el permiso (libertad), la autorización (derecho), la no autorización (vulnerabilidad). Estas normas corresponden respectivamente a los conceptos jurídicos de deber (sometimiento al control efectuado por otros), libertad (protección contra una interferencia ejercida por otros), derecho (capacidad de control sobre el comportamiento de otros) y vulnerabilidad (no hay protección contra los daños infligidos por las acciones de otros). Las unidades constitutivas de las normas operativas de toda organización activa son los elementos fundamentales de las transacciones. Estos elementos crean los incentivos, fijan los límites y establecen el marco de comportamiento de las partes en toda actividad.

Se aplica este tipo de transacciones, en el sistema de trabajos comunes realizados en Píllaro, en los primeros años. Los regantes establecieron como obligación (deber) común, trabajar durante períodos determinados y bajo las condiciones previamente definidas, en la excavación del canal. El respeto de

este imperativo permite más tarde utilizar el agua (libertad). El uso de esta agua se autoriza, entonces, a los participantes en los trabajos (derecho). Por oposición, la ausencia de participación excluye a los otros protagonistas (vulnerabilidad).

b) la *managerial transaction* o transacción de dirección tiene por objeto la producción de riqueza y devuelve a la autoridad relaciones jerárquicas entre protagonistas jurídica y económicamente desiguales. Cristaliza relaciones de pedido/obediencia en la gestión interna de los grupos. A veces generadores de conflicto de poder, estos informes son mediatizados por los working rules o normas colectivas. La negociación, si tiene lugar, se refiere a las normas y a su interpretación. Contribuye a la reducción de los conflictos de tipo estatutario pero limita las capacidades de acción de los individuos más carentes.

Thomson nombra transacción de autoridad y la define como una norma operativa que corta los desacuerdos, formula o cambia la norma de los sujetos pasivos. Las transacciones de autoridad se refieren a la acción de los protagonistas (responsables), que tienen autoridad para hacer aplicar las transacciones de autorización. La creación, la aplicación y la modificación de las normas operativas continúan por la mediación de la autoridad en las transacciones. Estas transacciones recurren a los conceptos de poder, de responsabilidad, incapacidad e inmunidad.

El poder es la capacidad de un responsable de dar órdenes a otros responsables, en una transacción de autoridad. La responsabilidad es la obligación, res-

pecto a la ley, para un responsable de ejecutar las órdenes de otro responsable, en una transacción de autoridad. La incapacidad es la imposibilidad legal para que un responsable obligue a otro a realizar sus órdenes, en una transacción de autoridad. La inmunidad, respecto a la ley, es la exención de un responsable frente a los órdenes de otro, en una transacción de autoridad.

Por la creación de una Junta cantonal de Riego en Píllaro, los regantes de toda la zona tienen por objeto hacer reconocer de manera oficial sus asociaciones y las transacciones realizadas en este marco, viéndose obligados a aplicar las normas vinculadas a esta definición. Ahora las normas vigentes, por ejemplo, en cuanto a asignación, a nivel de tarifa por los derechos de concesión, de concesión de derechos, de regulación de litigios graves, son establecidas por las Administraciones públicas (Agencias del agua, Consejo Provincial) o por los responsables de las Juntas locales representados en la Junta Cantonal.

c) La *rationing transacción* o transacción de distribución da cuenta de las relaciones entre una autoridad superior y un individuo o un grupo (Dutraive, 1993). Tiene por objeto determinar normas de distribución y/o regulación. Se refiere a la repartición o distribución de las riquezas en la sociedad. Eso puede causar un conflicto sobre las normas, expresión de un conflicto de poder al cual se referirá eventualmente una negociación. Thomson lo define como el poder determinante que un responsable puede ejercer en una transacción de autoridad, para determinar uni-

lateralmente las normas operativas que deben controlar una actividad. Son los poderes que el responsable puede utilizar para definir, formular, hacer aplicar o modificar normas, por propia iniciativa o de acuerdo con otros responsables.

El alcance de los poderes determinantes de un responsable está vinculado a la situación y a las funciones públicas ejercidas. Según la manera en que se aplican estos poderes, los responsables expiden, mantienen y modifican las normas operativas de las organizaciones de las cuales son miembros y protagonistas. Este concepto supera la libertad de acción dejada a los responsables, aunque lo engloba, ya que revela cómo, en la práctica, se dirigen, se traducen o se descuidan las normas oficiales. Destaca también la manera como los responsables oficiales pueden efectuar modificaciones importantes, que actúan sobre la distribución de incentivos positivos o negativos, estos últimos, favoreciendo u obstaculizando las formas de comportamientos buscadas.

La lentitud con la cual el proyecto de riego de Píllaro fue tomado en consideración por el conjunto de las autoridades públicas, traduce estos poderes determinantes. La poca importancia política y social asignada a esta realización (acerca de grupos sociales pobres débilmente educados, muy excluidos del funcionamiento de la ciudad) obstaculizó, durante varias décadas, su consideración. El cambio de actitud de los responsables locales, que se traduce entonces en modificaciones de poderes y responsabilidad (frente a las administraciones locales y regionales), de incapacidad e inmunidad (relaciones con CORSICEN, el

HCPT, el municipio de Píllaro) en las transacciones de autoridad, causó una reconsideración de las relaciones de poder pendientes y permitió la elaboración de nuevos compromisos.

La sinergia actual, entre el planteamiento del prefecto de Tungurahua, el alcalde de Píllaro y las administraciones técnicas descentralizadas, que permitió el desarrollo del proyecto, contrasta con las negligencia característica de las últimas décadas. Ilustra el alcance de los poderes determinantes del conjunto de estos protagonistas, poderes movilizados para hacer frente a las acciones emprendidas por los regantes. Estas maniobras contemplan, a la vez, la satisfacción de los actores, pero también, la reconquista del control de las transacciones de autoridad (Cuadro 7).

Del mismo modo, la modificación operada por el Consejo Consultivo de Agua que decide conceder derechos de concesión por períodos de tiempo indeterminados, mientras que la Ley de Aguas define una duración legal determinada, procede de este poder determinante que se asumen algunos responsables de las regulaciones del agua.

Este enfoque cubre el conjunto del campo económico. Aparece como una modalidad de asignación, de división de riqueza, pero también, como una manera de interpretar y ajustar normas en una economía entendida como un conjunto de instituciones conectadas por acciones o normas complejas durante el tiempo. Commons (1934) indica que es necesario un análisis dinámico para distinguir los distintos tipos de transacción, con ayuda de la historia de los derechos de propiedad. El intercambio no puede pensarse fuera

Cuadro 7: El enfoque institucionalista (de las transacciones) aplicado a Píllaro

Tipo de transacción	Objeto	Enfoque	Relaciones entre actores	Aplicación a Píllaro
Transacción de intercambio	Intercambio de derecho de propiedad	Persuasión o coerción entre actores iguales	Negociación sistemática Reducción des conflictos	Intercambio y obras en común para la realización de la red
Transacción de dirección	Regulación de las relaciones entre actores por los responsables	Autoridad et obediencia Relaciones jerárquicas	Reducción des conflictos Limitación des poderes de los mas débiles	Creación des juntas de riego para asegurar las coordinaciones operativas
Transacción de repartición	Normas de distribución Normas operativas	Distribución des riquezas en el grupo	Reducción des conflictos sobre las normas Reducción des conflictos de poder	Reorganización de las normas de transferencia de la red a los usuarios Derechos de concesión de uso de agua

Fuente: elaboración propia, según los tipos de transacciones definidas por L. Bazzoli (1999).

de la institución de la propiedad que es el apoyo de las transacciones económicas: toda transacción es una transferencia de derecho de propiedad.

Los derechos de propiedad son las normas de intercambio de la propiedad, que crean derechos y deberes relativos a la escasez de las alternativas. Estas normas limitan las acciones de los individuos: protegen a los propietarios para continuar con "oportunidades económicas legítimas" (p 93) (Bazzoli, 1999) y limitan el acceso, al no poseedor de derechos. Commons es el primero que pone de relieve el hecho de que una transacción constituye una transferencia legal de propiedad y no, como en la visión normal de un intercambio, una transferencia física de un bien (Coriat y Weinstein, 2005). La transferencia a la cual da lugar el intercambio sólo se refiere a objetos, porque se refiere a derechos de propiedad cuyas modalidades se definen después de la negociación entre las partes. Dado que se definió la propiedad como derecho presente sobre un uso futuro, es la condición de una posibilidad de producción.

Por otra parte, Commons comprende toda transacción como una situación de negociación que transparenta los conflictos de intereses y complejas relaciones de poder. Para Leroux (2002), el institucionalismo de este autor ha conducido a un análisis profundo de las lógicas de conflicto y de poder a la luz de las tensiones que vinculan la acción individual y la acción colectiva. Su teoría de las instituciones, se basa en los métodos de regulación de los conflictos. El conflicto es necesario, ya que es el vector esencial de ajuste y evolución de las normas e instituciones.

¿Las comunidades campesinas de Tungurahua habrían obtenido tan amplio apoyo financiero público para sus equipamientos estructurales, sin sus innumerables movilizaciones? Se trata de comprender cómo un orden económico existe a partir de las relaciones de dependencia y conflictos entre protagonistas. Se concede superioridad al concepto de conflicto, en la distribución de las riquezas a través de un enfoque evolucionista, transdisciplinario y ético. Su análisis se orienta hacia la óptica de la ciudadanía.

La inseguridad económica puede también analizarse en términos de estatus o posición social, que garantiza derechos e impone deberes. El enfoque institucionalista hace hincapié en la idea que los estatus de los protagonistas económicos son diferentes en función de sus posiciones y sus poderes respectivos en las transacciones económicas. Por ejemplo, las diferencias de tratamiento de las dificultades vinculadas a la escasez de los recursos hídricos en función de las poblaciones interesadas son manifiestas (discriminaciones a las poblaciones indígenas, ventajas asignadas a algunos productores afortunados).

Para Commons, si el sistema productivo instalado quiere garantizar su supervivencia, debe tender a asegurar el estatus de los protagonistas más vulnerables. Eso debe estar garantizado tanto en la actividad productiva, como en el ámbito de la protección social y, más generalmente, en todos los ámbitos de la actividad económica y social. A su modo de ver, la mano invisible de los mercados debe ser sustituida por la mano visible de las autoridades, con el fin de garantizar los ajustes institucionales necesarios. El

régimen establecido extrae su legitimidad del carácter “razonable” del método de negociación y representación de sus instancias de Gobierno. El criterio pertinente aquí es el de la extensión de la igualdad de oportunidades; pone así en entredicho, la oposición entre eficacia y equidad tal como se concebía anteriormente.

Para este economista, todas las formas de actividad económica se organizan, es decir, son construidas socialmente; pues, no están incluidas en cualquier naturalidad económica. Este enfoque es el conducto que debe establecer correlaciones entre economía, derecho y ética. Se trata de entender cómo las esferas jurídica y económica se influyen mutuamente y el papel que desempeñan en estas relaciones, las creencias y los valores humanos. Por esta conceptualización transdisciplinaria, el autor contradice la evolución de las ideas económicas actuales encaminadas a negar el aspecto político y jurídico de las prácticas económicas y a percibirlos como naturales.

El institucionalismo, tal como lo concibe, rechaza el concepto de equilibrio, fundamental, en la economía normal. La economía debe analizarse como un proceso, un sistema en transformación continua bajo la presión de lógicas divergentes. Se trata de analizar las conductas y las motivaciones humanas. Los comportamientos encuentran su explicación en las configuraciones institucionales existentes. Es imprescindible estudiar las interrelaciones entre la acción individual y las estructuras colectivas, sin reducir el análisis a uno u otro de estos dos polos. El análisis debe también concentrarse en la génesis y la evolución de

las instituciones sociales. Antes que la actividad económica por sí misma es la legislación social que la determina, lo que debe explorarse.

El enfoque de Commons rompe con los fundamentos convencionales de la teoría económica normal (paradigma cartesiano, individualismo metodológico). Afirma el proyecto de otra economía política, que combina la economía, el derecho y la ética. Los preceptos institucionalistas critican los conceptos de carácter espontáneo y de “selección natural”. Esto implica una nueva mirada sobre la dinámica del intercambio social y obliga a buscar un nuevo proceso de negociación de normas legítimas, para controlar los intereses divergentes y los conflictos inherentes a las relaciones de poder. El institucionalismo propone buscar las normas que mejoran el control social de la economía, una regulación democrática de las relaciones sociales y transacciones económicas.

Aunque, movilizandolos sus investigaciones sobre el mundo de la empresa y el asalariado, la teoría del orden social desarrollado por Commons puede dar lugar a un nuevo enfoque de las políticas aplicadas, para garantizar la gestión de los recursos hídricos. Permite reformular los objetivos económicos perseguidos en función de imperativos más amplios que desafían al conjunto de una sociedad. Un cuestionamiento sobre las lógicas y formas de la acción colectiva, sobre la importancia de las normas en sus papeles y en sus fundamentos permite abordar, entonces, la evolución económica y la dinámica institucional bajo nuevas perspectivas.

En Píllaro, la importancia estratégica vital de la gestión del agua y la movilización de las numerosas organizaciones campesinas imponen considerar los distintos enfoques posibles y prever varias posibilidades de delegación. Estas organizaciones no son entidades aparecidas ex nihilo⁵⁶, sino resultado de muchas construcciones sociales que se adaptaron durante su historia. Las distintas instituciones salidas de la descentralización, encargadas hoy, de recrear a nivel regional las políticas nacionales deben considerar el marco de su acción como un conjunto de dificultades para los protagonistas, pero también, como un espacio permisivo para la acción. La acción colectiva constituye, a la vez, la restricción de la acción individual y extensión de la voluntad individual.

Con el fin de proponer un reequilibrio de la asignación de los recursos entre los protagonistas, las instituciones tienen un papel en la regulación de los comportamientos y en la homogeneización de las reglas del juego. El control colectivo debe tener en cuenta el conjunto de las normas formales y también de las normas de uso. Los hábitos y las prácticas corrientes deben integrarse en la búsqueda de los compromisos sobre los recursos, para permitir las transacciones y las evoluciones institucionales. Ya que los acuerdos entre los protagonistas son necesarios para inducir la seguridad de las previsiones y la participación voluntaria de los protagonistas, éstos son los únicos capaces de producir una eficiencia colectiva. Estos compromisos, colectivamente aceptados, pueden modificarse durante el tiempo, para

tener en cuenta de lo que es legítimo y razonable, en cuanto a ventaja y costo socioeconómico.

La búsqueda de un compromiso socioeconómico

La diversidad de las situaciones hídricas y de sus consecuencias sociales incita a proponer hoy nuevos enfoques, en torno a cuestiones de asignación de los recursos. Tal como ocurre con el planteamiento institucionalista, esto implica considerar el orden social establecido y redefinir las prioridades, admitidas como esenciales, para la acción pública, que debe estar basada en la búsqueda de una sociedad más justa. Se trata entonces de preguntarse sobre la manera en que las sociedades establecen y mantienen instituciones socialmente aceptadas.

Actualmente, una aplicación discriminada de la legislación del agua y el proceso de transferencia de la infraestructura de la red constituyen, para las comunidades de Píllaro, los principales motivos de preocupación. Si la mejora del marco y aplicación de la Ley de Aguas de 1972 permanecen conforme a los compromisos realizados a nivel nacional, la negociación de las modalidades de gestión de la red de riego permanece bajo responsabilidad de las asociaciones de regantes.

Marco normativo y usos

En Ecuador, la utilización de los recursos hídricos ha sido objeto de regulaciones precisas desde

56 Expresión latina que quiere decir "que sale a partir de nada", "que es una creación a partir de nada"

hace siglos. A partir de la colonización española existe un cuerpo legislativo y reglamentario, que condicionó mucho las dotaciones de agua en favor de los latifundistas y congregaciones religiosas y en perjuicio de las poblaciones rurales. Estas últimas décadas, a pesar de un marco legal relativamente equilibrado entre las partes, en su aplicación se refleja un conjunto de asimetrías de poderes y discriminaciones contra las poblaciones más pobres. Esto tuvo fuerte influencia sobre las orientaciones agrícolas, dado que, sobre todo, se destinó el agua a las producciones especulativas.

Además, indujo una desconfianza generalizada de la población rural respecto a la administración pública de las aguas. Actualmente, aunque la legislación existente sea precisa y referida a la coyuntura, ésta aún no cumple completamente su papel de marco de intervención pertinente. Las razones son esencialmente de tres órdenes: a) en primer lugar, la Ley de Agua de 1972 establece el carácter nacional de los recursos y fija los límites territoriales y temporales de sus usos. El marco nacional es un medio ambiente explícito; b) en segundo lugar, las instituciones encargadas de garantizar su aplicación, o, se limitan en sus acciones por insuficientes medios y/o por directrices confusas, o, asumen competencias que no le son asignadas por la Ley.

Existe una distorsión manifiesta entre las disposiciones establecidas por la legislación y las acciones aplicadas por parte de algunas instituciones políticas y jurídicas influyentes. Las instituciones de gestión tienen prerrogativas muy distintas; c) en tercer lugar, las

alianzas de interés manifiestas entre los poderes a niveles nacionales y regionales crean obstáculos principales al reconocimiento de las alternativas institucionales locales. Las numerosas organizaciones e instituciones campesinas de gestión del agua, socialmente influyentes, reaccionan a los desequilibrios así impuestos y reivindican una redefinición de las políticas públicas. La aplicación de las regulaciones es fragmentada y parcial, lo que debilita la acción pública.

Debe favorecerse un proceso de debate dinámico por medio de gestiones interactivas y el progreso de los compromisos. Las negociaciones entre las distintas instituciones deben hacer posible la obtención de políticas realmente comunes en sus objetivos productivos y económicos. Para ello, es imprescindible que tales negociaciones integren el conjunto de dificultades constatadas en la realidad (dificultades físicas, climáticas y también demográficas, económicas, sociales), y también, las potencialidades (conocimientos tradicionales y usos permanentes de los flujos hídricos, movilización colectiva para la creación y el mantenimiento de obras hidráulicas, las implicaciones socioeconómicas).

La obtención de estos compromisos es la condición sine qua non para establecer respuestas a las dificultades y atender las expectativas crecientes de las instituciones campesinas que amenazan el orden social, económico y político. Deben ser reguladas por un marco legislativo común, lo que ya es el caso, y también sostenidas por instituciones con prerrogativas precisas y claramente definidas y por instituciones judiciales reforzadas en sus acciones.

La Ley de Aguas, instaurada durante el siglo pasado, permite hoy definir posiciones institucionales potencialmente favorables a nuevos protagonistas colectivos. La presión para reformarla por parte de los grupos económicos poderosos (tanto nacionales como internacionales) y, contrariamente, su defensa por los protagonistas más pobres, certifican de la calidad y la pertinencia de esta ley. Las tentativas por parte de los grupos de interés más influyentes para modificar esta ley pasan hoy por “acuerdos”⁵⁷ controvertidos, dado el mayor número de las instituciones implicadas.

Estas adaptaciones, a menudo obtenidas durante el tiempo por medio de modificaciones, enmiendas legislativas o prerrogativas institucionales abusivas, actualmente aparecen, cada vez, menos aceptadas por la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Los conflictos sobre el agua que se derivan de estos desequilibrios afectan a fondo al orden político y social. La actual crisis hídrica es generalizada y se añade a las otras crisis de descontento nacional, lo que termina por constituir en una amenaza seria que afecta a las estructuras, a los valores y a las normas fundamentales del sistema social. Eso causa importantes presiones sociales y un clima de incertidumbre económica que impone una toma precisa de decisiones políticas.

La expresión pública de este descontento, hoy es captada por políticos que perciben lo que está en

juego en la esencia de estos descontentos y en las oportunidades electorales que permiten. Los representantes políticos tradicionales ya no pueden ahora desentenderse completamente de las preocupaciones sociales y no integrar, en su discurso y programas de gobierno, las expectativas expresadas por la población. Les es imposible ignorar completamente su base electoral que se emancipa cada vez más de los antiguos partidos clientelistas. Ya no pueden, como antes, asumir con tanta facilidad el hecho de que no persiguen más que sus propios intereses.

En consecuencia, esta apropiación colectiva y política de la cuestión del agua obliga el aparato judicial a una mejor observancia en la aplicación de la ley vigente. El rigor impuesto por la presión colectiva de las instituciones mayoritarias, por la publicidad nacional e internacional hecha en torno a los abusos constatados, debería poco a poco reequilibrar las decisiones jurídicas. Eso se confirma hoy, después de la redacción y la adopción por referéndum de una nueva Constitución (el 28 de septiembre de 2008) que recoge las principales orientaciones de la Ley sobre el agua de 1972 y que refuerza aún las competencias del Estado como responsable de la planificación, la gestión y la autorización de los derechos de agua. Se prohíbe, explícitamente, toda forma de privatización del agua; el uso del recurso sólo puede hacerse a través de una autorización pública; el Estado se convierte en el

⁵⁷ Un ejemplo de esta situación resulta revelador, con una decisión tomada por el Consejo Consultivo de las Aguas. Este último, mediante la resolución del 15.01.1996, concede la posibilidad de entregar concesiones de derechos de agua con fines económicos por duración indefinida y ésta es una resolución, completamente inconstitucional e ilegal. La plataforma, Foro de los Recursos Hídricos presentó un recurso de nulidad de esta resolución ante el Tribunal Constitucional. Hasta diciembre de 2007, el 32% de las concesiones entregadas por el CNRH fueron realizadas por tiempo indefinido.

garante de un acceso equitativo al agua para el conjunto de la población; la gestión se vuelve exclusivamente pública o comunitaria.

Como lo menciona Commons, la historia está indeterminada, la selección es artificial, el proceso de ajuste institucional (paralizar el financiamiento de infraestructura hidráulica pública, la transferencia de la infraestructura existente, la gestión integrada) está vinculado a las voluntades individuales y colectivas insertadas dentro de relaciones de poder. Las normas que terminaron por imponerse fueron las impuestas por los tenedores de ese poder (económico, político y judicial), en cuyas manos está la resolución de los conflictos empresariales. Estas elecciones varían, desde un simple cambio organizativo hasta las transformaciones de las normas sociales más fundamentales.

Cuando las divergencias entre las orientaciones predefinidas por los responsables y la mayoría de los protagonistas implicados en la aplicación de estas disposiciones pueden generar conflictos locales, o incluso conflictos de amplitud nacional (como para exigir la aplicación de la Ley de Agua o para obtener el apoyo financiero del Estado al proyecto Píllaro), progresivamente, la aprobación de nuevas directivas reglamentarias se vuelve inevitable (reorganización de la Ley de Agua en la nueva Constitución). En consecuencia, las políticas así redefinidas se aplican sobre el espacio nacional y en las distintas instituciones. Las escalas territoriales y las disposiciones de aplicación pertinentes se establecen, entonces, con el fin de tener en cuenta los acuerdos institucionales his-

tóricos obtenidos según las realidades socioeconómicas regionales.

En su concepción de las acciones razonables y de la democracia, Commons considera que no es deseable dar demasiado lugar a los expertos (políticos, científicos) en la estructura de regulaciones. Considera que son los protagonistas interesados quienes deben decidir las normas de su actividad común sobre la base de la experiencia (Bazzoli, 1999). Si los grupos de intereses representan sus propias visiones y objetivos, siguen siendo, sin embargo, esenciales para organizar su dinámica con el fin de conseguir soluciones razonables. Ignorar los conflictos y las desigualdades sociales equivale a favorecer a los protagonistas dominantes. Para el autor, se trata, más bien, de considerar las desigualdades de poder como fundamento de la práctica reformista del capitalismo. Ante la inacción pública, después de su movilización, la dinámica campesina en Píllaro consistió en buscar alternativas técnicas y en delegar, a protagonistas reconocidos como expertos, la mayor parte del control de los acontecimientos vinculados a la construcción del esquema hidráulico. Esta transferencia de competencias condujo a las comunidades a evolucionar en el marco de un modelo de gestión, que impide el mantenimiento de las normas campesinas. Introdujo condicionalidades que, al final, se discutieron poco. Las comunidades tuvieron confusamente la impresión de ser desposeídas de un determinado control de la gestión social y, a la inversa, casi contra su voluntad, se vieron obligadas al mantenimiento general de la infraestructura y equipamiento de un sistema que, contribuyeron a construir.

Por otra parte, en Ecuador aunque la nueva Constitución integra un marco legislativo más adecuado a las expectativas de los usuarios, hasta hace poco, los más desfavorecidos, no tienen un indicio claro de una verdadera transformación en las acciones realizadas por las distintas administraciones. El Instituto Nacional del Riego (Instituto Nacional de Riego, INAR), creado en noviembre de 2007⁵⁸, reanudó sus actividades con el conjunto del personal y la infraestructura de las distintas CRD, algunas de las cuales estaban especialmente vinculadas a grupos políticos hostiles al nuevo Gobierno, por lo que existe, entre la población de los protagonistas del agua vinculados a las comunidades locales, un temor real de una determinada continuidad de sus prácticas y hábitos.

Esta iniciativa eminentemente política debe permitir al Gobierno Correa redefinir las prioridades atribuidas a la gestión de los recursos hidráulicos e imponer una más justa redistribución. La razón principal alegada para la creación del INAR es que no existía a nivel nacional, ninguna estructura especializada en el riego, que se encargue de controlar, orientar y establecer estrategias para el desarrollo del riego. El Estado pretende reorganizar las dinámicas públicas con el fin de remediar la baja disponibilidad de los recursos, al acceso social no equitativo, el bajo nivel técnico y de eficiencia, los límites institucionales y organizativos (dispersión, conflicto de compe-

tencias) en la gestión de los sistemas de agua en su conjunto.

A nivel legal, la Ley de Agua aún vigente, no es una ley especialmente parcial aunque sigue siendo perfectible, las dificultades encontradas aún proceden más de su no aplicación. ¿La nueva Constitución reafirma el equilibrio de los beneficios en favor del conjunto de las poblaciones, pero, cuál es la realidad de su aplicación? Es aún demasiado pronto para decirlo.

En paralelo, las antiguas alianzas políticas y su conjunto de protagonistas privilegiados pretenden obstaculizar este proceso para mantener la influencia de algunos grupos de interés (agroexportadores, financieros). Sin embargo, los recientes resultados electorales indican un rechazo importante de estas estrategias y apoyan las transformaciones propuestas por la nueva Constitución, que son favorablemente plebiscitadas. Por otra parte, existe un debate importante sobre el tema de la redistribución de los recursos naturales y de la reforma agraria. Una ley sobre la soberanía alimentaria está también en estudio.

Si las orientaciones recientemente propuestas quedan por aplicar, los enfoques de gestión que favorecen un sistema de planificación regional basado en una gestión por cuenca, es ya una experiencia desarrollada desde hace varios años. Así pues, el nuevo modelo de gestión de los recursos hídricos estableci-

58 Se crea el Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR, mediante Decreto Ejecutivo N° 695, publicado en el Registro Oficial N° 209 del 12 de noviembre del 2007, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP. El INAR, adquiere capacidad efectiva desconcentrada con el Decreto N° 1079 del 15 de mayo del 2008. (www.inar.gov.ec)

do por el Gobierno Provincial de Tungurahua, en 2003, corresponde a esta puesta en práctica. En Píllaro, el modelo de gestión integrada de los recursos hídricos como el proceso de transferencia de la infraestructura hidráulica, se originó en una concepción desarrollada a partir de los organismos internacionales, promotores de un principio basado en la subsidiariedad.

Actualmente, en la mayoría de los países del mundo, la gestión “en común” de los recursos naturales (como agua) se sitúa en la perspectiva del principio de subsidiariedad (Ballet, 2007). Este último se define como un principio de distribución de las competencias y de autonomías según el cual, en una estructura jerarquizada, para cada acción se elige el nivel de ejecución que mejor se adapte. Esto implica, pues, que el Estado no se involucra allí donde los protagonistas demuestran capacidad de autonomía para solucionar los problemas vinculados a la asignación de agua.

En consecuencia, eso también permite suponer otro enfoque de este concepto, a saber, una autorización igual para todas las colectividades descentralizadas (y en consecuencia las instituciones comunitarias locales) de organizarse como les parezca a condición de que respeten las normas constitucionales del país (Thomson, 2008). También indica que, en una sociedad, ninguna autoridad sale de su ámbito de competencia (Millon-Delsol, 1992). A través de la búsqueda del nivel pertinente de la acción pública, la minimización de los costos económicos y la maximización del bienestar social son esperadas (Mors, 1993 citado por

Ballet, 2007) con el fin de hacer que las políticas desarrolladas sean más eficaces. Las responsabilidades deben asumirse y las decisiones deben ser tomadas en un nivel lo más cerca posible de las necesidades expresadas. Deben ser viables desde el punto de vista económico y operativo.

El principio de subsidiariedad se basa en las organizaciones locales existentes para realizar algunas tareas de interés público (red de riego). Las comunidades rurales, territorialmente localizadas, aparecerían como las entidades más eficaces para la gestión de los recursos por tener la posibilidad de definir derechos de propiedad común, la capacidad de hacer respetar estos derechos y de evitar los comportamientos que los desvíen. Este principio, sin embargo, no debe aplicarse sin cuestionar las capacidades económicas (medios humanos, financieros, técnicas) y sociales (formación escolar y técnica, alianza familiar, grupo de trabajo) reales de las comunidades rurales implicadas.

El entorno económico y social, también debe tenerse en cuenta (migración, desestructuración familiar, decadencia de la agricultura, límites de propiedad de la tierra), al igual que las aptitudes para mantener una red y de definir y hacer respetar las normas comunes que contribuyan a las proyecciones futuras de los usuarios. Si los regantes están convencidos de que el mantenimiento de la red va a mejorar su vida diaria, entonces, ellos actuarán para preservarla. Al contrario, un futuro económico y social poco prometedor condenaría estas movilizaciones. Así pues, en Píllaro, los regantes son relativamente optimistas sobre la

evolución agrícola de su cantón, la contribución del riego es un multiplicador innegable de la productividad agrícola, pero reconocen, no obstante, que persisten numerosas limitaciones para la mejora de su situación económica (falta de capacidades técnicas, comerciales y financieras, límites de propiedad de la tierra). La asunción total de la red y los gastos correspondientes, realmente, no ha sido buscada por los regantes. Están dispuestos a asumir, como antes, las cargas de mantenimiento y los trabajos colectivos, pero están persuadidos de que les será imposible mantener el conjunto de la red, sin el apoyo de las administraciones públicas y ONG presentes en la zona.

El principio de subsidiariedad no debe tener como único objetivo, encubrir una retirada financiera pública. En efecto, una transferencia de gestión mal apreciada o realizada precipitadamente puede resultar a largo plazo, muy perjudicial para las comunidades campesinas (incapacidad financiera, insuficiencia técnica, desaliento y abandono futuro) y también para el conjunto de la colectividad (pérdida de población, pérdida de diversidad agrícola, desertización y/o modificación climática, reducción de la seguridad alimentaria). En Píllaro, el Gobierno Provincial de Tungurahua, que es el principal responsable de los trabajos en curso ya programó su retirada financiera para el final del año 2008, a pesar de que las obras no se terminan y de que los usuarios no están en condiciones de garantizar el pago, incluso parcial, de una tarifa del agua y, según el informe técnico de las instalaciones, no alcanzará el material para la instalación de riego presurizado.

Por otra parte, el entusiasmo actual para los procesos de descentralización (corolario del principio de subsidiariedad), que acompañan los distintos enfoques de gestión participativa parece indicar una tentativa de desplazamiento dinámico de la toma de decisiones. Estos últimos tienen por objeto llegar a una mejor aceptación de las políticas aplicadas para las organizaciones locales. Las orientaciones seguidas y las alternativas propuestas tras esta dinámica, se vinculan más con una traslación, en el sentido geométrico del término, que a una transferencia de poder y de competencias lo más cerca posible de las necesidades expresadas. En efecto, las orientaciones actualmente aplicadas son con determinación comparables a las preconizadas durante las décadas 1980 y 1990: bajo presentaciones diferentes, contemplan de manera constante la retirada financiera de la autoridad pública y la consiguiente asunción de los distintos costos por los usuarios.

Es ilusorio pensar que el fenómeno que consiste en delegar a una entidad descentralizada la tarea de aplicar una medida, decidida a nivel central, que no está adecuada a las necesidades locales, tendrá más oportunidad de salir bien que la directamente impuesta por el Gobierno central. Es erróneo considerar que los cargos regionales de elección popular, puedan, a largo plazo, imponer gestiones no resultantes de negociación con las comunidades locales. Éstas últimas, si se ven obligadas a aceptar prácticas que no comprenden, porque son inadecuadas o demasiado distantes de las concepciones locales, terminarán por desestimar las nuevas estructuras y las instituciones impuestas.

De hecho, temprano o tarde, se abandonará u olvidará el nuevo sistema promovido. Esto se comprueba, en particular, por la baja utilización de algunas redes públicas, que no corresponden a las necesidades locales. Abordar la resolución de las dificultades de gestión de los recursos por la dinámica de descentralización al limitarse únicamente a cambios de escala espacial, sigue siendo insuficiente.

Ante las dificultades políticas de aplicación del marco normativo en vigencia y a las orientaciones económicas limitadas impuestas a los regantes de Píllaro, se trata ahora de sugerir otra dinámica, que tenga en cuenta aún más las realidades sociales intrínsecas del cantón de Píllaro y que cuestione aún más los objetivos públicos perseguidos y los mandatos atribuidos a los regantes de Píllaro.

Hacia un apoyo público compensatorio

La búsqueda de nuevas alternativas para la gestión pública de los recursos y para el apoyo de las comunidades de regantes, como las de Píllaro, están perfectamente adecuadas con las transformaciones políticas en curso, que actualmente ocurren en Ecuador. La adopción de una nueva Constitución por vía referendo el 28 de septiembre de 2008, anuncia modificaciones importantes en los objetivos perseguidos por el Estado. Así pues, entre los derechos garantizados, el artículo 12 indica que el derecho al agua es fundamental e irrevocable, que el agua constituye un patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable y esencial para la vida. El artículo 13 prosigue indicando que las personas y las colectividades

tienen derecho a un acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferiblemente producidos a nivel local y que corresponda a las distintas identidades y tradiciones culturales. Se precisa a continuación que el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.

Para llegar a estos objetivos fijados en la ley, los procesos actuales de subsidiariedad aplicados en Píllaro deben realizarse al mismo tiempo que el principio de sustitución. Se moviliza este principio de intervención, cuando los problemas planteados exceden las capacidades de la entidad de proximidad. El nivel inmediatamente superior debe entonces sostenerlo, dentro de los límites del principio de subsidiariedad. Éste es movilizado parcialmente por el HCPT y las administraciones descentralizadas, que pretenden terminar la red de riego. Sin embargo, habida cuenta de los límites actuales de las capacidades económicas, financieras y tecnológicas perceptibles para la gestión transferida de la red a los usuarios y ante las importantes dificultades sociales vividas por la población rural, la posibilidad para la iniciativa pública de modificar su intervención y de perseguir otros objetivos que aquéllos asignados hasta allí, puede avanzar. En efecto, los procesos iniciados en este espacio andino promueven de sobra la subsidiariedad, mientras que los regantes desean el mantenimiento de un determinado nivel de injerencia pública, para responder a las necesidades estructurales del cantón.

Para el Estado se trata, entonces, de reconsiderar el papel que desea asignar a las comunidades campesinas en la búsqueda de una mejora de la situación

general de la población rural. ¡En efecto, es paradójico constatar que las poblaciones campesinas siguen siendo las más pobres (Cuadro 8) y mal abastecidas a nivel nacional (en 2004, la provincia de Tungurahua registra un porcentaje de desnutrición crónica (pérdida de talla) del 28,5%, el porcentaje de desnutrición global (pérdida de talla y peso) es del 17,1%, estos porcentajes superan la media nacional)!

Con todo, estas comunidades son las que proporcionan los alimentos elementales de la dieta ecuatoriana. Existe una fuerte correlación entre el nivel de pobreza y desnutrición y el hecho de tener las capacidades para acceder a los recursos de propiedad de la tierra y del agua. La intervención pública se vuelve entonces indispensable para corregir los desequilibrios constatados.

Esta zona agrícola tiene limitaciones y también ventajas innegables. La finalización de esta red de riego es una oportunidad importante para la población

de este cantón. El riego, como proceso favorable a la producción, es una palanca esencial para mejorar la calidad de vida del conjunto de las colectividades rurales. Constituye un fuerte motor de desarrollo. Permite a la población permanecer en Píllaro, aumentar y diversificar su producción. Contribuye a la lucha contra la erosión y la desertización, manteniendo una mayor cobertura vegetal, la conservación de una determinada diversidad de flora y fauna y de un paisaje consustancial a los ecosistemas regados. En síntesis, ayuda a consolidar la seguridad alimentaria local, regional y nacional y a aumentar su diversidad.

A nivel técnico, el riego por gravedad requiere la presencia de una mano de obra importante, pero exige menor inversión financiera, que las técnicas de aspersión o de goteo. Recurre a técnicas culturales precisas. Es un factor de estabilidad de las poblaciones rurales y es el método de riego utilizado mayoritariamente en Píllaro. Resultan ser, de manera directa, más fácilmente accesibles para los regantes pobres y

Cuadro 8: Tasas nacionales de pobreza (2006 – 2008)

Tasa de pobreza	Pobreza urbana	Pobreza rural	Pobreza urbana extrema	Pobreza rural extrema
2006		60,56% (diciembre)		16,89% (diciembre)
2007	24,33% (diciembre)	61,34% (diciembre)	7,94% (diciembre)	16,45% (diciembre)
2008	25,16% (marzo) 23,29% (junio)	57,96% (junio)	8,24%(marzo) 7,60% (junio)	15,49% (junio)

Fuente: INEC, http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/enc_hog/pobreza

con limitada formación técnica. Esta práctica, no obstante, se juzga económicamente poco racional, dado que finalmente no se utiliza toda el agua movilizada por los cultivos. Las otras técnicas, más eficaces en la utilización del recurso, exigen una tecnicidad más importante y requieren de más medios financieros para aplicarlos. El Estado puede producir y apoyar a estas comunidades, para permitirles adquirir estos conocimientos técnicos y para subvencionar la inversión en equipamientos hidráulicos más potentes.

Por otra parte, algunas particularidades socio-culturales pueden mobilizarse con el fin de buscar nuevas alternativas (Figura 7). Las comunidades de Píllaro tienen, en efecto, conjuntamente una voluntad constante de valoración de sus parcelas de tierra y el conjunto de los recursos de los que disponen. En el caso de este proyecto, que supera los medios individuales, fueron capaces de movilizar un gran número de protagonistas. Eso hizo posible la elaboración de grandes trabajos hidráulicos. Estas actividades exigen poner en común las iniciativas, la coordinación y las capacidades existentes; las referencias culturales y simbólicas de los recursos naturales participan en esta cohesión. Favorecen también el control social y una determinada forma de conformismo.

Las comunidades demuestran también una importante capacidad de alianza entre grupos rurales. Ellas hasta han llegado a obtener una representación política nacional que representa los intereses campesinos, rurales e indígenas. En el caso de la aplicación de una política hídrica pública, estos activos particulares pueden armarse y constituir elementos organiza-

dos y reactivos que duplican rápidamente los efectos esperados frente a las medidas aplicadas. No obstante, de la misma forma, la oposición a medidas inadecuadas puede ser rápida y producir efectos económicos y sociales contraproducentes.

Con el objetivo conjunto de responder a las expectativas de las poblaciones rurales y de realizar una acción de amplia envergadura en favor del desarrollo local, las gestiones fomentadas deberían reconsiderar las motivaciones objetivas de los apoyos públicos a los regantes de Píllaro. Se trata, entonces, de prever las contribuciones concedidas a las comunidades campesinas como medidas complementarias destinadas a apoyar la actividad económica de la zona (mejora de la cantidad y la calidad comercial de los productos), a favorecer un proceso de incentivo a la asunción individual y en busca de autonomía. Pero, más allá de esta primera interpretación, es posible avanzar señalando otras razones para apoyar este planteamiento a un más largo plazo, con el fin de facilitar la transformación de estas pequeñas explotaciones agrarias.

Avanzar en la posibilidad de sostener duraderamente a la población rural en esta zona de interés a nivel agronómico y comercial, puede, o evitar los fenómenos de migración hacia las zonas urbanas, donde apenas pueden integrar a los recién llegados en el circuito económico formal o, aplicar programas educativos y técnicos con el fin de mejorar los circuitos productivos, comerciales y la diversificación. Es posible crear o apoyar empleos agrícolas mejorando el acceso al crédito, con un apoyo diferenciado a los

productores. Sería conveniente pretender el equilibrio del territorio por medio de inversiones estructurales asociadas y la dotación de personal especializado, que pueda compensar desigualdades en el tratamiento de las necesidades sociales existentes (educación, salud).

En Píllaro, las Juntas de agua integraron progresivamente las obligaciones administrativas y legales a las que se sometieron (derecho de propiedad de los espacios utilizados para el paso del canal, derecho de

concesión de agua, organización en asociación). Llegaron, de hecho, a un determinado nivel de autonomía, responsabilidad e iniciativa. Estos progresos no deben darse por suficientes, para justificar una retirada total por parte de las autoridades públicas. Como se ha venido apoyando el desarrollo de la gran infraestructura hidráulica en décadas anteriores, el apoyo diferenciado a las colectividades campesinas más pobres y las más activas puede ser aceptado socialmente y políticamente, estar justificado.

Figura 7: Tipos de interacciones mobilizables en Píllaro



Fuente: elaboración propia

Es posible concebir un apoyo social al riesgo como compensación de las desventajas causadas (o acentuadas) por las políticas públicas previas, con el objetivo de reducir los efectos de las discriminaciones provocadas. Tal enfoque se ajusta actualmente a las expectativas locales y a los fundamentos legislativos e ideológicos ("El bien vivir"⁵⁹) expresados en la nueva Constitución. Este tipo de intervención requiere, no obstante, financiamiento público importante y un compromiso político decisivo. Esta asistencia será más eficaz colectivamente, si exige algunas contrapartes (condicionalidades en horas trabajadas, participación financiera, transformaciones, en protección medioambiental) y si las ayudas aportadas están destinadas a desaparecer cuando las necesidades se cubran, o serán reemplazadas, en el futuro, por los propios usuarios.

Los regantes de Píllaro aspiran, en su amplia mayoría, a volverse autónomos y a ya no depender de apoyos públicos y/o subsidios exteriores; eso significaría, en efecto, una sustancial mejora general de los medios de las comunidades campesinas. El apoyo social puede también asociarse a la búsqueda de una mejor adaptación territorial que implique, un refuerzo de la seguridad alimentaria local y el mantenimiento de una determinada calidad medioambiental.

En efecto, el acompañamiento financiero público a las iniciativas agrícolas colectivas o individuales

puede condicionarse al desarrollo de los recursos locales (mantenimiento de la diversidad local, circuito de comercialización adaptado), al equilibrio social así creado (empleos locales estables) y respeto del ambiente (campaña de rehabilitación forestal). Esto debería acompañarse, también, de la ayuda de las instituciones legales y administrativas en busca de un compromiso sobre el tamaño mínimo de las explotaciones agrarias, recurso absolutamente primordial para el aumento de las capacidades de producción.

La mayor parte de los regantes no está en la capacidad de invertir en la compra de tierra o incluso de generar empleo familiar, no obstante, con la creación de un mecanismo de crédito social para la adquisición de terrenos y/o para procurar cambios en las parcelas agrícolas, ello sí, sería posible. Del mismo modo, un control del uso efectivo de las tierras arables así como del tamaño de las explotaciones, con relación al tamaño de la superficie de la zona en cuestión, debe fomentarse. En Píllaro, al igual que en el conjunto del país, la cuestión de la reorganización de los espacios cultivados sigue siendo esencial para buscar una mejora de las rentas.

En este marco, las maneras de reconciliar las expectativas entre los distintos protagonistas implicados constituye lo que realmente está en juego, con lo que, entonces, la cuestión de la legitimidad de la acción pública, puede plantearse. La legitimidad es la

59 *Literalmente, el "bien vivir". En el segundo capítulo de la nueva Constitución, la primera sección pone un índice los derechos "al bien vivir", entre los que se encuentra prioritariamente el derecho humano a la alimentación y al agua (Artículo 12). Se precisa que por otra parte la soberanía energética no se obtendrá en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectando al derecho al agua (Art.15).*

calidad de lo que se funda en derecho, en juicio o en equidad (Larousse). Para un Estado, más allá de consideraciones basadas en el derecho y la justicia, los fundamentos de la legitimidad son sociológicos.

La legitimidad constituye lo que está en juego tanto entre personas como entre clases sociales. Se traduce en el reconocimiento del que se beneficia de un orden político. Los politólogos enseñan que el poder político organiza la soberanía legítima y la subordinación, que crea una jerarquía que le es propia. Así, legitima una estratificación social desigual con su sistema de clases sociales. En principio, en un proceso democrático, la ley encuentra su primera legitimidad en su universalidad, es decir, en su capacidad para establecer la igualdad en derechos y deberes entre todos los ciudadanos. Se vuelve entonces legítima con el fin de evitar la violencia y garantizar la soberanía.

Pero, cuando estos derechos deben aplicarse en un contexto social de desigualdad de poderes, bienes y medios de ejercer estos derechos (como en el contexto andino), todo eso se vuelve más confuso. Estas desigualdades permiten a algunos explotar sus derechos y sus competencias plenamente. Utilizan su riqueza y capital social, económico y cultural para imponer a otros sus intereses específicos y aumentar así sus ventajas (lo que fue por mucho tiempo, lo ocurrido en el caso de los grandes proyectos hidráulicos, realizados en favor de una minoría de productores influyentes). Tales desigualdades se agravan y hacen aparecer como ficticia o incluso, mixtificada la igual-

dad formal de los derechos, admitida como fundamento de la idea democrática. La legitimidad democrática puede entonces o perderse sobre un fondo de conflictos permanentes entre libertad formal y poderes reales (conflictos recurrentes sobre la aplicación de la Ley de Agua de 1972), o mantenerse administrando estos conflictos a través de sistemas de corrección de tales desigualdades, concedidos a los más desfavorecidos (propuesta institucionalista, nueva perspectiva de un riego social).

Por lo tanto, para pretender ser legítimo, el Estado debe hacer un uso determinado de su poder, perseguir algunos objetivos y hacerlo de una manera determinada. Ello nos lleva a cuestionar las modalidades y condiciones de ejercicio de este poder. El Estado parece tener legitimidad, sólo si, los fines que persigue se perciben como útiles para todos. Allí reside toda la ambigüedad de la acción del Estado, debe a la vez ser útil para todos, pero este objetivo, debe operar elecciones que pueden no ser deseadas por todos. Además, la idea del interés general puede no tener sentido para los individuos si no tienen conciencia de pertenecer a una misma colectividad o una misma comunidad salvo la condición de que se reconozcan como iguales, caso contrario, la idea de bien común no tendría sentido para ellos.

El economista Lordon (2006)⁶⁰, en un artículo que retoma el pensamiento de Spinoza para aportar elementos a una teoría de las instituciones señaló, por su parte, que la “legitimidad no existe”. Propone con-

60 F. Lordon. 2006. *La légitimité n'existe pas. Éléments pour une théorie des institutions*. CNRS, BETA, RR Working Paper série I 2006-1, Association Recherche & Régulation http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/wp/document/RR_serieI_2006-1.pdf

siderar a las instituciones fuera del campo de la moral. Indica que la legitimidad se convirtió en el concepto amigo de la institución, que considera, le dan las condiciones de viabilidad, a veces, incluso, de eficiencia. La “buena” institución es legítima. Está incluida básicamente en el acuerdo. El acuerdo es preferible al conflicto. Permite la coordinación y la movilización por la adhesión. En una configuración humanista teórica, se acerca al mundo moral. Lo que es legítimo es la expresión de un bien común. La legitimidad es la primera de las obligaciones a la que deben apegarse los protagonistas. El autor se pregunta sobre el fundamento de este enfoque, si no sería necesario, más bien, prever una idea desmoralizada del mundo institucional y abandonar el concepto de legitimidad. Para él, finalmente, la única cuestión operativa que cuenta es la de la composición de los grupos presentes y de saber de qué potencialidades respectivas disponen y no de pronunciarse sobre la legitimidad de tales o cuales instituciones. Sería inútil diagnosticar el porvenir de las instituciones por medio de este criterio. Lo que importa, no es la forma en que la institución se presenta, sino, cómo los protagonistas obran recíprocamente frente a estas instituciones. Cuando una institución está en crisis es porque se encuentra en una conjunción de acontecimientos más potentes que ella. Una parte de la institución hasta puede dividirse, y no se trata de que se vuelva ilegítima, sino más bien, que está por desaparecer para ser sustituida por otra más adaptada.

En Píllaro, se asume la perspectiva de un acompañamiento de las instancias vinculadas al riego, como el resultado de una voluntad política pública destinada a garantizar una dinámica favorable al desa-

rollo social de las comunidades campesinas las más activas. Para ello, no se trata de integrar las Juntas de agua de Píllaro en una dinámica ya normalizada, sino de construir conjunta y progresivamente con ellas un nuevo enfoque de gestión satisfactorio para el mayor número de involucrados.

Este planteamiento debe ser una construcción del contexto, inducida a partir del proceso social concreto. Debe hacer posible una mejor apropiación de los objetivos que los protagonistas locales deben lograr en su conjunto. Debe tener en cuenta la complejidad de la realidad campesina: la presencia de fuertes desigualdades de poder vinculadas a una historia colectiva (discriminación de etnia, de clase), a la asimetría de la información, a la falta de capacidades educativas y conocimiento tecnológico, a la negligencia y al clientelismo de los responsables públicos, a las intenciones, poco explícitas, de algunos protagonistas influyentes. Las poblaciones deben así ver reconocer su trayectoria, sus conocimientos, sus instituciones y sus capacidades para participar en una nueva dinámica, cuyos objetivos se definen en concertación y, sobre todo, a partir de sus limitaciones reales.

Esta visión obliga a diferenciar los enfoques propuestos y los medios que deben desplegarse para llegar a soluciones negociadas y aceptadas. En efecto, ¿cómo volver creíble el concepto de desarrollo sostenible ante protagonistas a quienes el actual sistema, comienza por negar la anterioridad de sus saberes y sus conocimientos técnicos, a partir de un cuerpo que propone aplicar un planteamiento preestablecido, resultante de un esquema que tiene en cuenta las reali-

dades físicas (cuenca) y de un marco participativo pre-establecido, pero no integra la realidad y la historia vivida por los actores locales? ¿Cómo volver realista una estrategia que niega los compromisos sociales anteriores y sólo habla de soluciones tecnológicas que, a menudo, son excluyentes e inmediatistas? ¿Cómo apostar a la durabilidad de tal enfoque?

Más, es difícil ignorar la anterioridad de un conocimiento y de un control hídrico potente, dada la existencia secular de sistemas hídricos, cuyas investigaciones históricas confirman su evolución y adaptación a través de los tiempos. Esto aporta la prueba tangible de la “durabilidad” de las prácticas campesinas. Los regantes de Píllaro tienen una visión patrimonial del recurso y tienen conciencia de su valor. ¿Por qué negar, a priori, este enfoque campesino, bajo el pretexto de que sería “anticuado” y valorizar este otro enfoque, porque sería “moderno”?

En una actividad como la gestión de agua donde, por esencia, la acción colectiva es indispensable, es fundamental considerar las dinámicas sociales en curso. Las instituciones existentes deben necesariamente ser coherentes con la evolución y la estabilización de los nuevos espacios hídricos. Integrarlos a un planteamiento impuesto, sin una verdadera concertación, hipoteca el éxito de esta operación. Así como, un enfoque financiero exclusivo, no permite comprender en su totalidad la pertinencia de un apoyo público a la creación de una red hidráulica, la transferencia de la responsabilidad de la infraestructura a los usuarios, puede no constituir la única respuesta a las dificultades encontradas por los regantes.

En Píllaro, la toma de riesgo consentida por las juntas de agua, revela la importancia económica y social que ellas conceden a la gestión realizada. El conjunto de los trabajos asumidos por las organizaciones campesinas, para la puesta en marcha de este nuevo canal no puede sino ser la expresión de una voluntad colectiva y de una racionalidad innegable.

No se trata de proponer la sustitución de una estrategia de tipo descendente (políticas sucesivas decididas por los gobiernos o aplicación de modelos exógenos), por una de tipo ascendente (adopción, sin reserva, de las voluntades locales o financiamientos públicos ilimitados) sino, más bien, de enfrentarlas para acercarlas a las gestiones orientadas en base a las necesidades de las distintas instituciones representadas. El objetivo consiste en llegar a la formulación de nuevas propuestas que integren, ciertamente más complejidad pero, por ello, compromisos más aceptables, por lo tanto, alternativas más apropiables para el conjunto de los protagonistas.

Las sociedades tienen sistemas de funcionamiento, generalmente, complejos; las sociedades hidráulicas, también. La multitud de las variables que obran recíprocamente sobre la creación de los fenómenos y la realización de las obras e instituciones, es irreducible. Los modelos deterministas no pueden constituir una respuesta a esta multiplicidad. Es posible, sin embargo, diseñar un planteamiento abierto encaminado a asociar distintos grupos de protagonistas con opiniones divergentes, para construir un proyecto común con el fin de mejorar la seguridad colectiva (Cuadro 9).

Cuadro 9: Una propuesta para una nueva contribución de las políticas hídricas

	Política hídrica actual	Contribución propuesta	Expectativas comunidades de regantes
Dinámica pública			
Objetivos perseguidos	Descentralización y retiro del Estado	Adaptación nacional: satisfacción de las necesidades locales, manejo y defensa de los recursos nacionales.	Prioridad a las necesidades locales y nacionales
Representación del Estado	Uniformidad social de las políticas	Diversidad social, cultural y de género	Mayor participación de los representantes indígenas
Papel del Estado	Retiro	Presencia pública diferenciada en relación con las poblaciones	Presencia parcial requerida
Descentralización	Fomentada o facilitada	Limitada	Requerida
Objetivos			
Instituciones	Proceso descendente Uniformidad social de las políticas	Perspectivas comunes Elaboración de compromisos Continuidad de los sistemas	Proceso ascendente Reconocimiento amplio de las comunidades
Actores	Gestión de infraestructura y de costos Autonomía	Gestión diferenciada de la infraestructura y de los costos Ayuda a la autonomía y a las poblaciones rurales	Gestión comunitaria Ayuda a las actividades productivas Apoyo público parcial
Territorio	Aplicable al conjunto del espacio nacional	Aplicable al conjunto del espacio nacional	Espacio local privilegiado Recursos nacionalizados

Entorno	Preservar el conjunto de los recursos, territorios y poblaciones	Preservar el conjunto de los recursos, territorios y poblaciones	Preservar el ámbito natural y los recursos nacionales
Economía	Racionalidad económica Supuesta neutralidad	Reducción de la inseguridad económica colectiva Economía política Financiamiento condicionado Reestructuración de la tierra Apoyo a la autonomía	Regulación comunitaria Apoyo público Economía política Reforma agraria
Seguridad Alimentaria	Prioridad de los intercambios	Requerida	La reivindicada
Durabilidad	La preconizada	Requerida	Integrada
Condicionabilidad			
Inversiones públicas	Apoyos condicionados (participación GIRH)	Apoyos condicionados "Apoyo social al riego"	Apoyo público esperado
Aplicación			
Efectividad de las normas elaboradas	Decisiones centrales aplicadas localmente	Consenso a elaborar Objetivos de la aceptación de la política perseguida	Busca el reconocimiento de las normas locales
Apoyo jurídico y aplicación de sanciones	Débil y partidario Sanciones poco efectivas	Concreto y aplicado a todos Definición de los compromisos Sanciones aplicadas	Buscado Propuestas alternativas Sanciones aplicadas

Fuente: elaboración propia

Al nivel local, un enfoque de gestión social para riego debe poner en relación las percepciones sociales, los objetivos económicos y políticos, así como las propuestas técnicas avanzadas por las comunidades y las instituciones públicas, éstos últimas, encargadas de aplicar políticas de apoyo condicionadas a distintas adaptaciones propuestas a las organizaciones de regantes (reorganización de propiedad de la tierra, adaptación técnica, compromiso social, obligación medioambiental). Las negociaciones para la elaboración de compromisos son esenciales para evitar los bloqueos y los conflictos vinculados a las divergencias poder y de capacidades entre las partes. Lo que está en juego en estas negociaciones se refiere a la continuidad y, finalmente, a la supervivencia del sistema en su conjunto. Si se asumen algunos compromisos, las políticas se aplican según los acuerdos anteriormente definidos. Si divergencias subsisten, las negociaciones continúan. Como último recurso puede solicitarse, el arbitraje por el Estado.

Entonces, se aplican las medidas decididas de manera universal o diferenciada. Los compromisos así establecidos dan cuenta de la voluntad colectiva de llegar a acuerdos razonables y adaptados al mayor número de involucrados. Los acuerdos así establecidos, son susceptibles de modificaciones, cuando ya no dispongan de una adhesión mayoritaria. Del mismo modo, las políticas públicas deben evolucionar

en función de los resultados obtenidos en cuanto a eficacia económica, social y ambiental.

Se trata de adoptar un enfoque pluridisciplinario y heurístico⁶¹ que busca la resolución de un problema (garantizar la autonomía económica y financiera de los regantes), mejorando progresivamente las hipótesis (cómo la ayuda del Estado puede favorecer este planteamiento?), enfrentándolo a los hechos reales (cómo eso se concretiza?). Las propuestas de resolución así formuladas (apoyos al riego social) son, entonces, obviamente relativas y contingentes pero pueden, no obstante, ser objeto de consensos aceptables o por lo menos, de construcciones conceptuales en adecuación con la realidad. Proporcionan un marco válido para emprender nuevas experiencias y así llegar a construir nuevos enfoques operativos (Figura 8).

En conclusión, el análisis de la experiencia de Píllaro ilustra la dinámica aplicada por las mismas poblaciones campesinas. Y eso, sobre la base de una movilización social que reactiva o crea alianzas de oportunidad para terminar un proyecto hidráulico, esencial para las actividades agrícolas de la zona. Esta movilización, se desarrolló a pesar del poco apoyo de las autoridades públicas y algunos obstáculos administrativos. Se tradujo en la realización física de la red hidráulica y la búsqueda de apoyo externa. Tuvo por objeto

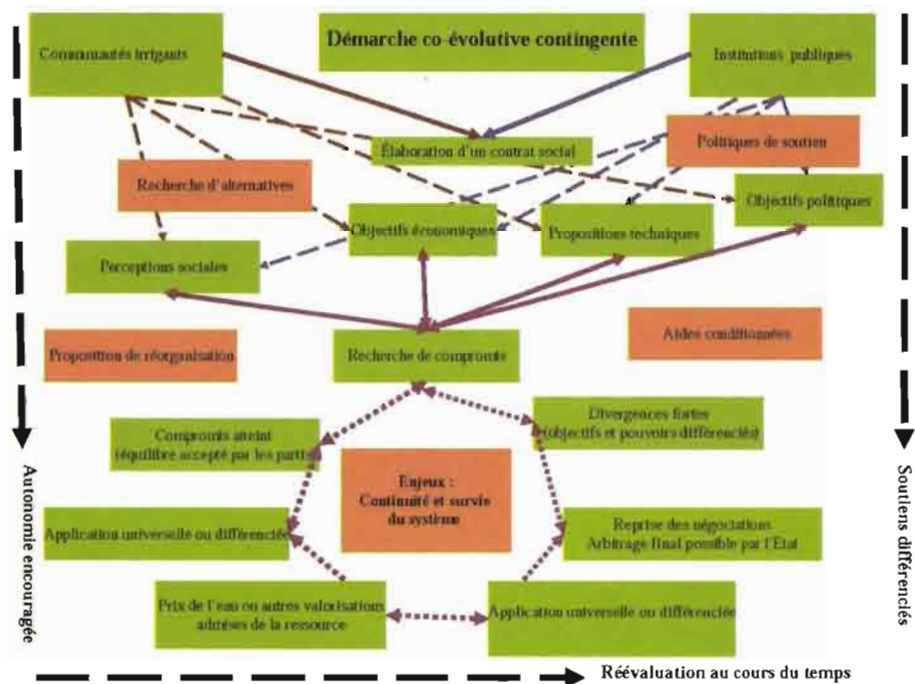
60 *Heurística, del griego heuriskéin, "encontrar", en términos de didáctica, significa "el arte de inventar, hacer descubrimientos" (Littré), en sociología, es "una disciplina que se propone lograr las normas de la investigación científica" (Larousse). En el contexto estudiado, se trata de proponer una solución "realizable" y no, como en la teoría económica, una solución "óptima" estricto sensu.*

atenuar las fallas existentes en los protagonistas y relacionadas con los niveles educativo, financiero, material y tecnológico. Esto dio prueba de la capacidad de iniciativa y propuesta que pueden desplegar las organizaciones campesinas existentes. Sin embargo, las políticas y los esquemas hidráulicos públicos permanecen como fuente de incertidumbre y riesgos para estos últimos.

Las orientaciones teóricas que presiden la elección de políticas públicas son determinantes. Lo que

está en juego a niveles colectivos resulta decisivo, tanto para los protagonistas implicados directamente, como para la sociedad en su conjunto. Ello es parte de la creación de un marco de gestión particular de los recursos, con numerosas consecuencias. Las acciones públicas se vuelven en acciones esenciales; la legitimidad del poder público percibida, es cuestionada en sus arbitrajes en favor de una orientación económica o social específica.

Figura 8: Propuesta para un manejo social del riego



Fuente: elaboración propia

El enfoque institucionalista original de Commons permite destacar el papel esencial de las transacciones colectivas e instituciones aplicadas. Recuerda el carácter intencional de los comportamientos individuales y colectivos, los intereses contradictorios que existen entre los protagonistas, mientras que indica, por su planteamiento basado en la voluntad de acción, que los protagonistas pueden influir sobre el curso de los acontecimientos. Da cuenta de los objetivos buscados por un sistema económico basado en el intercambio, los derechos de propiedad y los desequilibrios de poder. Destaca el carácter artificial del arbitraje público, que preside a la selección normas e introduce el concepto de valores razonables.

Tras este economista, las sugerencias propuestas para llegar a la adopción de una política hídrica con mayor implicación en la lucha contra las desigualdades en cuanto a asignaciones de los recursos, mejor adaptada a las necesidades de las poblaciones campesinas, mayoritariamente pobres pasa por una

evaluación de las solicitudes expresadas, una redefinición de las normas comunes y la adopción de un conjunto de decisiones transparentes y objetivas, resultantes de compromisos negociados. Se trata en primer lugar, de determinar los objetivos comunes que deben lograrse en el marco de la política hídrica. La voluntad política de orientación, por parte de las autoridades públicas, en esta fase, es esencial. Es imprescindible buscar la puesta en común de los conocimientos y prácticas; el reconocimiento de la trayectoria de los protagonistas locales y de sus conocimientos, parece indispensable, para una buena coexistencia de lógicas, esencialmente, distintas.

La construcción de una nueva dinámica hídrica debe integrar al conjunto de protagonistas en su diversidad, dar cuenta de su relación de interdependencia y de poder. Las políticas públicas en materia hídrica, también pueden apoyar económicamente las iniciativas de los usuarios, condicionando estos apoyos a la adopción de algunas prácticas, susceptibles de mejorar la autonomía de las poblaciones campesinas.

CONCLUSIÓN GENERAL

Las actividades humanas dependen de los recursos naturales. Se basan en la utilización de estos últimos. Durante varios siglos, los recursos hídricos, supuestamente inagotables, permanecieron ampliamente ignorados por las ciencias económicas. En la actualidad, se han conmutado en fuentes de fuertes tensiones en todo el planeta. Las transformaciones productivas, las evoluciones sociales y culturales incitaron, progresivamente, en el análisis económico a tener en cuenta esta nueva realidad. Después de haber sido considerados como recursos libres, los recursos hídricos se tratan ahora como bienes negociables, como bienes producidos. Todo este tratamiento no es enteramente satisfactorio para dar cuenta de las especificidades de los recursos hídricos y del conjunto de los elementos que deben considerarse para comprenderlos.

En particular, los enfoques teóricos habitualmente movilizados para el análisis del agua resultan incompletos para abordar su gestión pública y los impactos sociales que implican los distintos enfoques y las dimensiones conflictivos de su control. En efecto, tanto de manera fundamental como intuitiva, las particularidades vinculadas a la imposibilidad de sus-

titución del agua, vuelven eminentemente complejo el enfoque de su gestión. Tienen inevitablemente que realizarse elecciones con importantes consecuencias. Es objeto frecuentemente de conflictos de uso. Los comportamientos de los distintos protagonistas se inscriben en un contexto influido por variables políticas, históricas y sociales, en consecuencia, las instituciones influyen de sobra sobre los comportamientos económicos. Las regulaciones hídricas están especialmente condicionadas por las interacciones colectivas y las normas que determinan las elecciones realizadas. Las lógicas y las formas de acción elaboradas colectivamente son la fuente de las justificaciones, regulaciones y compromisos que contribuyen a la elaboración de las políticas hídricas.

Esta constatación constituyó la génesis de este trabajo de tesis, cuyo objetivo consistía en conducir una reflexión profunda sobre las políticas hídricas efectuadas en Ecuador durante estas últimas décadas, en una doble perspectiva: analítica y normativa. En primer lugar, esta investigación tenía por objeto definir la naturaleza de las políticas hídricas, aplicadas desde hace treinta años y, a continuación, describir los dispositivos establecidos, destacar las principales

modificaciones producidas y sus principales manifestaciones y, por fin, definir las bases teóricas movilizadas. Ante los límites para la aprehensión de las especificidades del ámbito hídrico a partir del enfoque teórico normal, se trataba de poner de relieve una estructura teórica que permitiera delimitar mejor los factores determinantes en la gestión de estos recursos.

En consecuencia, en una perspectiva más normativa, se trataba de intentar formular propuestas de evolución de las regulaciones hídricas y resumir estructuraciones institucionales susceptibles de aplicarlos. Inicialmente, con el fin de incluir los fundamentos de las políticas hídricas actuales, pareció necesario cotejar los acontecimientos políticos y económicos previos al período estudiado. Luego, el análisis de las políticas contemporáneas aplicadas reveló el carácter intencional de las orientaciones económicas preconizadas y los medios aplicados para la obtención de sus objetivos. Estas políticas, aplicaciones parciales y fragmentadas de un enfoque teórico normal, causaron una reorganización institucional que debía permitir la renovación de los modelos públicos de gestión hídrica. Iniciativas, como la gestión participativa de los recursos, la transferencia de la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura a los usuarios, la promoción del concepto de subsidiariedad, prosiguen en esta dinámica.

Los principales obstáculos para la aplicación de estas políticas proceden de las dificultades encontradas por las instancias delegadas a ellas mismas (imprecisiones de los conceptos utilizados, inconsistencia de los textos legales, ignorancia y/o mala defi-

nición de las facultades de las distintas instituciones, pérdida de capacidades financieras y humanas); divergencias entre los sistemas de representación de los distintos protagonistas (enfoques técnicos, enfoques socioculturales); inhibiciones y dificultades vinculadas a la historia nacional (discriminación étnica, nula valoración y/o ignorancia de los conocimientos locales).

Además, las dificultades de aplicación de estas gestiones indican un rechazo social real a las lógicas de apropiación de los recursos hídricos. Por fin, las consecuencias sociales que generan (exclusión, empobrecimiento, migración) y los movimientos sociales recurrentes que causan (levantamientos populares, destituciones de Presidentes), resultan extremadamente costosos para el conjunto del país.

El ejemplo del proyecto de red hidráulica en Píllaro pone de relieve los límites de la aplicación de estas políticas. Describe la evolución de las políticas seguidas desde hace varias décadas y las incidencias locales de las transformaciones institucionales. Destaca la divergencia de intereses entre los distintos protagonistas e instituciones implicadas en un programa hídrico público. Demuestra las dificultades registradas por poblaciones campesinas, que persiguen objetivos más allá de las dinámicas fomentadas por las políticas públicas.

El análisis de este proyecto da cuenta de las dificultades económicas y sociales encontradas durante estas tres últimas décadas por las comunidades campesinas, principales destinatarios de las políticas

públicas. Aparece así una fuerte distorsión, o incluso una oposición real entre los objetivos contemplados por las políticas públicas nacionales y las expectativas de las poblaciones campesinas. En este marco, el papel asumido por las distintas instituciones locales y luego las regionales movilizadas, hizo posible la construcción de una infraestructura hidráulica esencial para la supervivencia agrícola de la zona, a pesar de que estuvo, prácticamente, en desacuerdo con la política nacional promovida. Una conjunción de elementos favorables a esta iniciativa (movimiento indígena, proceso de descentralización, tenacidad campesina) permitió la finalización de este proyecto.

Sin embargo, la realización física de las obras no garantiza el control de las orientaciones a desarrollarse en el futuro: las instituciones descentralizadas públicas que controlan el proyecto se proponen transferir, según un cronograma rápido, la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura, a los usuarios. Esta realización ilustra un planteamiento de tipo ascendente por parte de las instituciones locales que se opusieron, momentáneamente, al planteamiento de tipo descendente de las políticas públicas nacionales que intentaron imponerse de nuevo y con ello, mantener los descontentos campesinos, si no son reexaminados.

Sin embargo, este ejemplo sirve como terreno de análisis para hacer visible una nueva perspectiva. Se actúa entonces para determinar lo que está en juego en las políticas del agua, delimitar las maneras cuyos recursos se toman en cuenta a nivel teórico, y por fin, preguntar el papel desempeñado por el Estado.

Este planteamiento específico cuestiona lo que está en juego en los niveles y las acciones realizados colectivamente y también, por las autoridades públicas. Obliga a aclarar el lugar atribuido a los recursos hídricos como bien raros y deseados. O, la regulación de estos recursos se reserva a los mercados (teoría de los derechos de propiedad, nueva economía de los recursos, modelo chileno); ó, pasa por el control público (teoría de los factores externos de Pigou, regulación administrativa). En realidad, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y la pluralidad de los protagonistas, ninguna de estas dos orientaciones-tipo son, finalmente, satisfactorias. Entonces, debe buscarse una coordinación entre los protagonistas (enfoque institucional).

Una nueva lectura de los trabajos sobre el orden social de Commons aportó pistas de reflexión: en la esfera económica, los enfoques esenciales se refieren a las transacciones que se realizan en el marco de las instituciones, las que revelan las lógicas y las formas de acción colectiva (normas de uso del agua). La resolución de conflictos inherentes a las situaciones de intercambio, vuelven explícitas las capacidades de movilización e innovación de las instituciones. Son características de las prácticas individuales y colectivas, de la formación de hábitos, de procesos políticos contingentes, de resultados de experimentaciones y creaciones sucesivas frente a situaciones problemáticas.

La eficiencia económica (individuo abstracto y racional) es insuficiente para abordar completamente las relaciones de intercambio. Los conflictos producidos por la escasez hídrica están vinculados a la pro-

piedad (o al derecho de uso) de los recursos e instauran formas de coerción económica. Aunque la dependencia mutua de los protagonistas empuja a la búsqueda de la cooperación para superar esta escasez, la acción pública debe garantizar los derechos y los deberes de cada uno. Como institución fundadora, el Estado tiene un papel importante en la regulación transparente del derecho de uso. Su acción debe garantizar el arbitraje entre los intereses divergentes que, necesariamente, se manifiestan. La legitimidad de la acción pública depende de la capacidad de arribar a un acuerdo común, entre un enfoque que favorece los resultados económicos, a corto y medio plazo y un enfoque que integra preocupaciones más profundas sobre el futuro, a largo plazo, de las sociedades hidráulicas. *La elección entre la división y la exclusión....*

El nuevo enfoque de la realidad hídrica propuesta es inevitablemente complejo en su construcción. Tiene por objeto elaborar un modelo particular, no como una representación simplificada de la realidad observada, sino como un planteamiento abierto que integra a los protagonistas en su historia (nacional, local), en sus relaciones sociales (individuales y colectivas), en su enfoque político (relaciones de poder), en su enfoque de mercado (también relaciones de poder). Pretende abordar la resolución de un problema particular movilizandolos recursos reales de los protagonistas en conflicto y, con ayuda de la mediación pública, condicionada por la voluntad de buscar soluciones equitativas. Investigaciones complementarias serían propicias a un trabajo más detallado sobre las interacciones pendientes en el caso estudiado, permitirían

precisar las condiciones que deben movilizarse para mejorar la regulación de los usos, la satisfacción social y la continuidad de los sistemas.

Un análisis comparativo más amplio de los conflictos de uso, sobre la base de varios ámbitos de estudio, a varias escalas territoriales, ayudaría, según este planteamiento institucionalista y evolutivo, a tomar en cuenta las normas comunes, las más adecuadas para compartir el agua entre los diversos usos. Por otra parte, la universalidad de los conflictos vinculados a los recursos naturales en un estudio de campo, abre nuevas perspectivas para la investigación, tanto por lo que se refiere a las modalidades de construcción de las políticas comunes, como en la adaptación de estas políticas a distintas escalas territoriales. Las interrogaciones suscitadas por la adopción de los esquemas de gestión hídrica normal deberían contribuir a crear nuevas propuestas, más específicas y menos transferibles pero, seguramente, mejor aceptadas socialmente.

Finalmente, de la misma manera que, la gestión colectiva del agua implica un intercambio de energías para ganar en coherencia y en potencialidad, y basada en el enfoque institucionalista de Commons que está abierto a otras enseñanzas teóricas, este planteamiento científico debería enriquecerse por la interdisciplinariedad. Una comprensión más completa del fenómeno de las políticas económicas y sus efectos sobre las sociedades humanas y su entorno, requiere la contribución de otras disciplinas de las ciencias sociales, pero sin excluir las ciencias de la naturaleza e incluso las ciencias formales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA A. (2002). « Ecuador: Deuda externa y migración, una relación incestuosa », La Insignia, Ecuador.
http://www.lainsignia.org/2002/septiembre/dial_003.htm
- ACOSTA A., LÓPEZ OLIVARES S., VILLAMAR D. (2006). La migración en Ecuador. Oportunidades y amenazas, Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional Quito, Ecuador.
- ALCHIAN A., WOODWARD S., (1987). « Reflections on the Theory of the Firm », Journal of Institutional and Theoretical Economics.
- ÁLVAREZ L. (2006). La igualdad ante la ley y el principio de la nacionalidad, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo,
- CONICET, Mendoza, Argentina. <http://209.85.135.104/search?q=cache:OzmBfrBIY24J:www.filosofiyderecho.com/rftd/numero9/6-9.pdf+Anderson+B.+1993.+Comunidades+imaginadas:+reflexiones+sobre+el+origen+y+la+difusi%C3%B3n+del+nacionalismo.+M%C3%A9xico,+Fondo+de+Cultura+Econ%C3%B3mica&hl=fr&ct=clnk&cd=5&gl=fr>
- 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.
- AGUILERA-KLINK F., (1994), « Some Notes on the Misuse of Classic Writings in Economics on the Subject of Common Property », Ecological Economics, vol. 9, n° 3, p. 221-228.
- AMZERT M., ARRUS R, PETITET S (2000), Les usages de l'eau, échelles et modèles en Méditerranée, Economies et sociétés, Cahiers de l'ISMEA, n° 2/2000, pp. 5-13.
- ANDERSON B. (1993). «Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo», Fondo de Cultura Económica, México.

- ANDERSON T.L. (1982). «Institutional underpinnings of the water crisis», *Cato Journal*, vol. 2, n° 3.
- ANDERSON T.L., SNYDER P.S. (1997). *Water markets: Priming the Invisible Pump*, Washington D. C., CATO Institute.
- ANDERSON T.L. (2000). « La marée montante des marchés de l'eau », in Falque M. et Massenet M. (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz.
- ANDERSON T.L., HIGGINS L. (2003). *Property Rights: A Practical Guide to Freedom and Prosperity*, Hoover Institution Press Publication.
- ARENDT H. (1961). *Essai sur la révolution*, Édition Gallimard de 1967.
- ARÈS M. (2001). « La dollarisation de l'Équateur, un an plus tard », GRIC (Groupe de Recherche sur l'Intégration Continentale), note 01-12.
- ARROYO CASTILLO A. (2005). « La gestión pública del agua en el Ecuador - Análisis de la situación actual y retos para una gestión más democrática, equitativa y sustentable », Documento no publicado, biblioteca del SIPAE, Quito, Ecuador.
- BALLET J. (2007). « La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique », *Développement durable et territoire*, Varia. <http://developpementdurable.revues.org/document3961.html>.
- BARDE J.-P. (1992). *Économie et politique de l'environnement*, PUF, 2^{ème} Édition, Collection L'économiste.
- BARSKY O. (1988). *La reforma agraria ecuatoriana*, Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.
- BAUD M. (2006). « Indigenismo, políticas de identidad y los movimientos indígenas en la historia andina », En: *Agua y Derecho; Políticas Hídricas, Derechos Consuetudinarios e Identidades Locales*, Rutgerd Boelens, Daniel Getches y Armando Guevara (Eds.), WALIR, IEP, Lima, Perú.
- BAUER, C.J. (1997). « Bringing Water Markets down to Earth: The Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-95 », *World Development*, vol. 25, n°5.
- BAUER, C.J. (1998). « Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile, 1981-1995 », *Natural Resources Journal*, vol. 38, Winter.
- BAUER, C.J. (2004). *Siren Song. Chilean Water Law as a model for International Reform*, Washington D.C., RFF Press.
- BAZZOLI L, DUTRAIVE V. (1998). « Les dimensions cognitives et sociales du comportement économique : l'approche institutionnaliste de J.R. Commons », *Cahiers du GRATICE*, n° 14. <http://thorstein.veblen.free.fr/documents/LB-VD00-gratice.pdf>

- BAZZOLI L. (1999). *L'économie politique de John R. Commons - Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Collection Études d'Économie Politique, L'Harmattan, Paris, France.
- BAZZOLI L. (2000). *L'économie institutionnaliste du travail de J.R. Commons : un « pragmatisme en action »*, Centre Walras, Université Lyon 2. Cahiers du GRATICE, n° 19.
- BAZZOLI L., KIRAT T. (2003). « A propos du réalisme en économie des institutions et ses implications sur l'analyse des fondements juridiques des transactions économiques : Commons versus Williamson », *Economie Appliquée*, Tome LVI, n° 3, Septembre.
- BECCAR L., BOELENS R., HOOGENDAM R. (2001). *Derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario*, En: *Derechos de Agua y Acción Colectiva*, Instituto de Estudios Peruanos y P. Universidad Católica, Lima, Perú.
- BECKERMAN P., SOLIMANO A. (Eds), (2002). « *Crisis and Dollarization in Ecuador* », Washington: World Bank.
- BERR E., COMBARNOUS F. (2004). « *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique* », Centre d'Économie du Développement de l'Université Montesquieu Bordeaux IV. <http://www.cadtm.org>
- BERKES F., FEENY D., MCCAY B.J., ACHESON J.M. (1989). « *The benefits of the commons* », *Nature*, 340: 91-93.
- BERKES F. (1994). « *Co-management: Bridging the two solitudes* », *Northern Perspectives* 22: 18-20.
- BERKES F. (2006). « *The problematic of Community-Based Conservation in a Multi-Level World* », mimeo, University of Manitoba, Canada.
- BERKES F., GEORGE P.J, PRESTON R.J. (1991). « *The evolution of theory and practice of the joint administration of living resources* », *Alternatives* 18: 12-18.
- BIED-CHARRETTON M., MAKKAOUI R., PETIT O., REQUIER-DESJARDINS M. (2006). « *La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux* », *CAIRN* n°135. <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-3.htm>
- BINMORE K., BRANDENBURGER A. (1990). « *Common knowledge and game theory* » in K. Binmore, *Essays on the Foundations of Game Theory*, Oxford: Blackwell.
- BINMORE K. (2005). *Fun and Games*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- BOELENS R., DOORNBOS B. (1996). *Derecho consuetudinario campesino e intervención en el riego. Visiones divergentes sobre agua y derecho en los Andes*, SNV- CESA.
- BOELENS R., DAVILA G. (Eds), (1998). *Searching for Equity. Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*, Assen, The Netherlands: Van Gorcum.

- BOELENS R., DOORNBOS B. (2001). « The Battlefield of Water Rights. Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands », *Human Organization* 60(4): 343-55.
- BOELENS R., HOOGENDAM P. (Eds), (2002). *Water Rights and Empowerment*, Assen, The Netherlands: Van Gorcum.
- BOELENS R., GELLES P.H. (2005). « Cultural politics, communal resistance and identity in Andean irrigation development », *Bulletin of Latin American Research* 24(3): 311-327.
- BOELENS R., ZWARTEVEEN M. (2005). « Prices and politics in Andean water reforms », *Development and Change* 36(4): 735-758.
- BOELENS R. (2006). « Las múltiples dimensiones de la valoración del agua en la región andina », En: Isch L. E, Gentes I (Eds.), *Agua y servicios ambientales. Visiones críticas desde los Andes*, Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.
- BOELENS R., GUEVARA GIL A., HENDRIKS J. et al.(Compil.), (2007). « Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento », *Memoria del Congreso Internacional WALIR*, Cusco, Perú.
- BOELENS R. (2008). *The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control*, Wageningen University, The Netherlands.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*, Édition Gallimard, Collection NRF - Les Essais, Paris, France.
- BONNASSIES V. (2004). « Le mouvement indigène en Équateur », GRIC (Groupe de recherche sur l'intégration continentale). http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/Cahiercont_0401_Bonnassies.pdf
- 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
- BOTERO VILLEGAS L. F. (1998). « Estado, cuestión agraria y movilización india en Ecuador. Los desafíos de la democracia », *Nueva Sociedad* n° 153.
- BOYER R. (1991). « Cinquante ans de relations entre économistes et historiens : réflexions d'un économiste sur les cas de la France et des États-Unis », *Le mouvement social*, n° 155. <http://www.jstor.org/stable/3778834?seq=8>
- BROMLEY D.W. et al. (Ed.). (1992). *Making the commons work, Theory, practice and policy*, San Francisco: Institute of Contemporary Studies.
- BUCHANAN J. (1977). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press.

- BUSTAMANTE R. (1998). Proceso de transformación de la legislatura para la gestión de recursos hídricos. Estudios de las legislaturas vigentes y proyectos modificadores en Ecuador y Bolivia, Quito y La Paz.
- BUSTAMANTE R. (2002). « Legislación del agua en Bolivia », Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua, Cochabamba, Bolivia. <http://www.eclac.cl/dmni/proyectos/walir/doc/walir4.pdf>.
- BUSTAMANTE, R. (2003). « Visiones mundiales sobre el agua y políticas hídricas », CONIAG, La Paz, Bolivia.
- CALVO-MENDIETA I. (2005). L'Économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois, Thèse de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales. Université des Sciences et Technologies de Lille. http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/15/23/54/PDF/THESE_ICM_2005.pdf
- CARRIÓN M. F. (1996). « La descentralización: un proceso de confianza nacional », Nueva Sociedad n° 142.
- CASTRO A.P, NIELSE E. (2001). « Indigenous people and co-management: Implications for conflict management ». Environmental Science and Policy 4: 229-239. http://www.einaudi.cornell.edu/southasia/workshop/pdf/conflict_management.pdf
- CEPAL. (2003). Taller Nacional: Hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos en Chile, CEPAL, Santiago, Chile.
- CHIRIBOGA M. 1987, « La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos », Coloquio Las Sociedades Rurales Hoy, México.
- CIRIACY-WANTRUP S.V., BISHOP R.C. (1975). « "Common property" as a concept in natural resources policy », Natural Resources Journal, vol. 15.
- CNRH (1999). Base de datos de concesiones del agua del derecho de aprovechamiento del INERHI y CNRH, Quito.
- CNRH (2000). Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador, Políticas y Estrategias, volumen II, Documento Básico, Borrador para discusión, Elaborado por CAMAREN, Quito.
- CNRH (2003). Breve reseña del riego en el Ecuador, Departamento Sistemas de Riego, Quito.
- CNRH (2003). Inventario de sistemas y proyectos de riego Estatal, Departamento Sistemas de Riego, Quito.
- COASE R. (1960). « The Problem of Social Cost », Journal of Law and Economics, vol. 3.
- CODENPE (1999). Plano estratégico 1999-2008, Quito. <http://www.hri.ca/fortherecord2003/bilan2003/documentation/tbodies/cerd-c-384-add8.htm>
- COLBY B. G. (1996). « ¿ Funcionan los mercados de agua? Transacciones de mercado y conflictos en los estados del

- suroeste» en F. Aguilera (Ed.): Economía del agua, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Colectivo Ioé (2001). Los residentes ecuatorianos en España, Informe nº2, línea 6. http://www.monografias.com/trabajos32/residentesecuatorianos-espana/residentes-ecuatorianos-espana.shtml#_Toc128536175
- COLIN J.P. (1990). « Regard sur l'institutionnalisme américain », Cahiers des Sciences Humaines. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_4/sci_hum/34522.pdf
- COMBARNOUS F., BERR E. (2004). « L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique », communication aux 1ères journées du développement du GRES, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 17 septembre.
- Commission Européenne (2007). Équateur, document de stratégie pays 2007-2013, (E/2007/621). http://ec.europa.eu/external_relations/ecuador/csp/07_13_fr.pdf
- COMMONS J.R. (1924). Legal Foundations of Capitalism, Macmillan, New York.
- COMMONS J.R. (1924). Assises juridiques du capitalisme, Macmillan, New York, Réédition 1957, Madison, The University of Wisconsin press.
- COMMONS J.R. (1931). Institutional Economics. The American Economic Review, vol. XXI, nº 4.
- COMMONS J.R. (1934). Institutional economics. Its place in place in political economy, Macmillan, New York, Réédition 1990, Transaction Publishers, vol. 1 & 2.
- COMMONS J.R. (1950). The economics of collective action, Réédition 1970, Madison, The University of Wisconsin press.
- COMUNIDAD ANDINA, (2006). Estadísticas de remesas en los países de la comunidad andina (2000-2005). <http://www.comunidadandina.org/>
- Consejo Nacional de Modernización - Banco Interamericano de Desarrollo, (2003). « Apoyo a la Descentralización », Programa de apoyo a la descentralización ATN/SF-7743-EC, Análisis de la situación del riego en la República del Ecuador.
- CORIAT B., WEINSTEIN O. (1995). Les nouvelles théories de l'entreprise, Librairie générale française, Paris, France.
- CORIAT B., WEINSTEIN O. (2005). « La construction sociale des marchés », La lettre de la régulation, nº 53.
- CORNU G. (2007). Vocabulaire Juridique, Quadriga Dicos Poche, PUF, 8ème Édition.
- COSGROVE W.J., RIJSBERMANN F. R. (2000). « World water vision: Making water everybody's business », London: Earthscan Publications.

- CRESPO F. C. (2002). Agua, usos y costumbres y « africanización » del manejo de la pobreza, Oxford, Brookes University.
- CUBILLOS G. (1994). « Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos », CEPAL, Santiago de Chile.
- DALES J. (1968). Pollution, Property and Prices. An Essay in Policy Making and Economics, Toronto, Toronto University Press.
- DÁVALOS P. (2001). « Movimiento indígena ecuatoriano. La constitución de un actor político », En Cuestiones de América n° 7.
- DÁVALOS P. (2004). « Movimiento indígena, democracia, Estado y plurinacionalidad en Ecuador », Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 10, n° 1.
- DEMSETZ H. (1967). « Towards a Theory of Property Rights », American Economic Review, 57 (2): 347-59.
- DEMSETZ H. (1998). « Property Rights » The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law, Peter Newman, Ed. New York: Macmillan, vol. 3: 132-44.
- DONOSO G., MONTERO J., VICUÑA S. (2001). « Análisis de los mercados de derechos de aprovechamiento de agua en las cuencas del Maipo y el sistema Paloma en Chile: efectos de la variabilidad en la oferta hídrica y los costos de transacción », XI Jornadas de Derechos de Aguas, Zaragoza.
- DONOSO G., JOURAVLEV A., PEÑA H., ZEGARRA E. (2004). « Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur », Serie Recursos Naturales e Infraestructura n°80. CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/20578/lcl2224s.pdf>
- DOUROJEANNI A. (Ed.). (1997). Amanecer en los Andes, CEPAL, Santiago de Chile.
- DOUROJEANNI A., JOURAVLEV A. (1999). « El código de aguas en Chile: entre la ideología y la realidad », Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 3, CEPAL, Santiago de Chile.
- DOUROJEANNI A., JOURAVLEV A., CHÁVEZ G. (2002). « Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica », Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 47, CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/dmi/publicaciones/xml/5/11195/lcl1777-P-E.pdf>
- DUTRAIVE V. (1993). « La firme entre transaction et contrat : Williamson épigone ou dissident de la pensée institutionnaliste ? », Revue d'Économie Politique, n° 103.
- EASTER W. K., HEARNE R. (1995). « Water markets and decentralized water resources management: international problems and opportunities », Water Resources Bulletin 31, n°1.
- EASTERLY W. (2001). « The Lost Decades: Explaining Developing Countries Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998 », Journal of Economic Growth, vol.6, n°2.

- EDI (1996). Participatory irrigation management, Washington: World Bank.
- EICHENGREEN B., KENEN P.B. (1995). L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods: un panorama dans Cinquante ans après Bretton Woods (Coord. M. Aglietta), Éditions ECONOMICA, La Documentation Française, Paris.
- EVANS P. (1997). « Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. » In State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development, Peter Evans (Ed.), University of California Press, University of California International and Area Studies Digital Collection, Edited volume #94. <http://repositories.cdlib.org/uciaspubs/research/94/8>
- FAO – BIRD (1975). Ecuador, Tungurahua irrigation and rural development project, Rome, Report núm. 22/75 Ecu 10, vol II.
- FAO (2000). AQUASTAT, country profile of Ecuador, FAO, Rome. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/irrigation-map/ec/index.stm>
- FAO (2004). AQUASTAT, Sistema mundial de información sobre el agua y la agricultura, FAO, Rome. www.fao.org/ag/aquasat
- FAVEREAU O. (2006). « Critères d'efficacité économique du droit du travail : un essai de classification raisonnée », EconomiX, CNRS et Université Paris X. <http://www.afdt-asso.fr/fichiers/publications/criteresdefficacitedudroit.pdf>
- FEDER G., LE MOIGNE G. (1994). Une gestion équilibrée des ressources en eau, Finances & Développement, Juin.
- FISCHER A., ORIHUELA M-L. (2007). « Rafael Correa. Quels défis pour le nouveau Président de l'Équateur? ». <http://www.justicepaix.be/documents/2007AnalyseEquateur.pdf>
- FONTAINE G. (2003). « L'Équateur, néo-libéral malgré soi ». Problèmes d'Amérique Latine, n° 49, Paris. http://www.flacso.org.ec/docs/gf_equateur.pdf
- FRETES-CIVILS V., GIUGALE M., LÓPEZ-CALIX R. (2003). Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millenium, Washington: World Bank.
- FRANCO-GIRALDO Á, PALMA M, ÁLVAREZ-DARDET C. (2006). « Efecto del ajuste estructural sobre la situación de salud en América Latina y el Caribe, 1980–2000 », Revista Panam Salud Publica, 19(5): 291-299.
- FROGER G., MERAL P. (Coord.) (2008). « Environnement et décentralisation dans les pays en développement. Introduction », Mondes en Développement, vol. 36, 2008/1, n° 141.
- GALÁRRAGA-SÁNCHEZ R. (2000). « Informe nacional sobre la gestión del agua en el Ecuador », Comité Asesor

- Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua. <http://www.eclac.org/DRNI/proyectos/samtac/InEc00100.pdf>
- GALÁRRAGA SÁNCHEZ. R. (2004). « Estado y gestión de los recursos hídricos en el Ecuador ». <http://tierra.rediris.es/hidrored/basededatos/docu1.html>
- GALAVIELLE J-P. (2003). « De l'éthique économique à l'éthique des affaires ». <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2003/R03032.pdf>
- GALAVIELLE J-P. (2007). « Vous avez dit ... « civiliser le marché » ? ». Communication au 2^{ème} congrès du RIODD, Montpellier. <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2007/R07046.pdf>
- GARCIA D. (2002). « Manejo y Gestión del Agua, el caso Ecuador », Foro Ecuatoriano de Recursos Hídricos y Consorcio para el Manejo de los Recursos Naturales, Camaren, Quito.
- GARCIA F. (2007). « Équateur : Mouvement indigène et participation (1990-2007) », CAIRN n°18, 2007/1. http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=OUTE_018_0295
- GARCÍA SERRANO F. (2001). « Política, Estado y diversidad cultura : la cuestión indígena en la región andina », Nueva Sociedad, n° 173.
- GARDNER B.D. (1983). « Water Pricing and Rent Seeking in California Agriculture », In: Anderson, T. L., Water Rights: Scarce Resource Allocation, Bureaucracy, and the Environment, San Francisco, Pacific Institute for Public Policy Research.
- GASSELIN P. (2000). Le temps des roses, la floriculture et les dynamiques agraires de la région agropolitaine de Quito (Equateur), Thèse Doctorat de l'INAPG – IRD, Paris.
- GAYBOR S.A y et. al. (2008). « El Despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente », V Encuentro del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, Manabí, Ecuador.
- GELLES P. H. (1998). « Competing cultural logics: State and Indigenous » models in conflict, In: Searching for Equity, R. Boelens and G.Dávila, Assen: Van Forum.
- GELLES P. H. (2000). Water and Power in Highland Peru: The Cultural Politics of Irrigation and Development, New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- GELLES P. H. (2002). Agua y poder en la sierra peruana: la historia y política cultural del riego, rito y desarrollo, Lima.
- GELLES P. H. (2006). « Pueblos indígenas, identidad cultural y derechos de agua », En: R. Boelens, D. Gelles y A. Guevara Gil (Eds.), Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales, IEP Instituto de Estudios Peruanos, WALIR, Lima.

- GENTES I. G. (2002). « Agua, poder y conflicto étnico » Legislación de Recursos Hídricos y Reconocimiento de los Derechos Indígenas en los Países Andinos: Importancia, Obstáculos, Perspectivas, y Estrategias. Un ensayo sociopolítico », CEPAL, Santiago de Chile.
- GERBIER B. (1999). « La mondialisation, leçons du présent », Dans : Mondialisation et citoyenneté de J.P. Michiels et D. Uzunidis (Coord.), Édition L'Harmattan, Paris.
- GISLAIN J.J. (2004). « Futurité et toposité : sitologie des perspectives de l'action », Géographie Économie Société, 2004/2, vol. 6.
- GIRARD S. (2005). « Les páramos, espace stratégique pour la gestion de l'eau dans les Andes septentrionales : le bassin versant du río Ambato (Équateur) ». M@ppemonde n° 78, Quito. <http://mappemonde.mgm.fr/num6/articles/art05202.html>
- GLEICK P.H, WOLFF G, CHALECKI E.L, REYES R. (2002). The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water, Oakland, Cal.: The Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security.
- GODARD O. (2004). « Autour des conflits à dimension environnementale Évaluation économique et coordination dans un monde complexe », Cahiers d'économie politique : Les économistes et la démocratie. Qu'a-t-on appris depuis Schumpeter ?, n° 47, Automne, Septembre. <http://ceco.polytechnique.fr/home/godard/FR>
- GODARD O. (2006). « Les ressorts de l'efficacité économique des instruments de politique ». http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/outilseco_devdurable/OGodard.pdf
- GÓMEZ CIRIANO E.J. (2001). « Ecuatorianos en España: Historia de una inmigración reciente » Ecuador Debate n° 54, CAAP, Quito.
- GÓMEZ-LOBO A., PAREDES R. (2000). « Reflexiones sobre el proyecto de modificación del Código de Aguas », Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- GONDARD P. (1983). Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador, MAG - PRONAREG – ORSTOM, Quito.
- GONDARD P, MAZUREK H. (2001). « 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964–1994) dinámicas especiales, En: Dinámicas territoriales, políticas nacionales, presiones externas, mercado y movimientos sociales: los territorios cambian y su fisonomía revela los nuevos equilibrios ». Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela. Gondard P, Léon V JB (Eds.), Série « Estudios de Geografía » vol. 10, Quito.
- GORZ A. (2008). Écologica, Collection Débats, édition Galilée, Paris.
- GOYCOCHEA A, RAMÍREZ GALLEGOS F. (2002). « Se fue ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la

- migración ecuatoriana a España (1997-2000) », Iconos n° 14, Quito.
- GRANDA A., DUBLY A., BORJA G. (2004). Agua, vida y conflicto – Panorama social del agua en el Ecuador, Corporación Editora Nacional-Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos, Quito.
- GRANOVETTER M. (1994). « Les institutions économiques comme constructions sociales : un cadre d'analyse », Dans : Orléan A, Analyse économique des conventions, PUF, Paris.
- GUERRERO A. (1996). « El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador ». Nueva Sociedad , n° 142.
- GUERRERO F, OSPINA P. (2003). El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos, Clacso, Buenos Aires. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/guerrero/cap1.rtf>
- GUEVARA GIL A., BOELEN S., GETCHES D. (2006). « Conclusiones. La complejidad de la gestión del agua en los países andinos », En: Rutgerd Boelens, David Gelles y Armando Guevara Gil (Eds.), Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales, IEP Instituto de Estudios Peruanos, WALIR, Lima.
- GUILLET D. (1992). Covering Ground: Communal Water Management and the State in the Peruvian Highlands, Ann Harbor: University of Michigan Press.
- GUILLET D. (2002). Co-Management of Natural Resources: The Long View from Northwestern Spain, Environment and History 8: 217–36 2002, The White Horse Press, Cambridge.
- GUTIÉRREZ ENDARA N., JIMÉNEZ NOBOA S. (2005). « El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador ». División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie Medio ambiente y desarrollo n° 114, Santiago de Chile.
- HCPT (Honorable Consejo Provincial de Tungurahua) (2007). Reseña histórica de la construcción del canal de riego Píllaro, documento interno.
- HANSSEN-BAUER J. (1982). Plaza Pachano Market Integration and Rural Differentiation in Tungurahua Ecuador, Tesis Departement of Social Antropological University of Oslo.
- HARDIN G. (1968). « The tragedy of the commons », Science, vol. 162.
- HODGSON G.M. (1998). « The Approach of Institutional Economics », Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 36.
- HOWITT, R. E. (1997). « Initiating option and spot price water markets: some examples from California. Seminar on Economic Instruments for Integrated Water Resources Management: Privatization, Water Markets and Tradable Water Rights », BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Washington.

- IBARRA H. (1987). «Tierra, mercado y capital comercial en la sierra central – El caso de Tungurahua (1850–1930)», Maestría en Ciencias Sociales en Historia Andina, Quito.
- ILDIS – FES, FLACSO (2003). « Estadísticas de la deuda externa ecuatoriana », Jubileo 2000 Red Guayaquil, Ecuador.
- ILDIS – FES, FLACSO (2006). Análisis de coyuntura económica, Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2006, Quito.
- ISCH L. E, GENTES I (Eds.) (2006). Agua y servicios ambientales. Visiones críticas desde los Andes, Ediciones Abya Yala, Quito.
- JAEGER P. (1999). « Código de Aguas de 1981 », Sextas Jornadas del Comité Nacional Chileno para el Programa Hidrológico Internacional, Santiago de Chile.
- JAUBERT DE PASSA F. (1846). Recherches sur les arrosages chez les peuples anciens, 6 parties, 4 volumes, Réédition Collection « Les Introuvables », Éditions d'aujourd'hui.
- JENTOFT S. (2000). « Legitimacy and disappointment in fisheries management », Marine Policy, 24:423-436.
- KAY C. (1995). « El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural », Nueva Sociedad n°137, Caracas.
- KAY C. (2007). « La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina. Dialogo con Cristóbal Kay ». Iconos n° 28, Quito.
- KELSEN H. (1960). Théorie pure du droit, 2ème Édition de 1999, Traduction Ch. Eisenmann, Paris-Bruxelles, L.D.G.J.-Bruylant.
- KIJNE J. (2003). « Descubrir el potencial del agua para la agricultura », FAO, Roma.
- KNAPP G. (1987). « Riego precolonial en la Sierra Norte », Ecuador Debate n°14, CAAP, Quito.
- 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 n° 90, Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/21376/lcl2299s.pdf>
- LACUISSE M. E. (2007). « Los movimientos políticos locales en el escenario electoral », Iconos n° 27, Quito.
- LANDRY C.J. (1998). Saving Our Streams Through Water Markets, A Practical Guide, Political Economy Research Center. <http://www.perc.org/pdf/sos.pdf>
- LARRAÍN S. (2006). « El agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado », Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 5, n° 14, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- LARREA MALDONADO C. (2000). « Democracia, Pobreza y Exclusión Social en el Ecuador », Capítulo: Pobreza y

- exclusión social en el Ecuador, Memorias del Seminario realizado en Quito. <http://www.pnud.org.ec/Publicaciones/Exclusionsocial.html>
- LARREA MALDONADO C. (2004). Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador, Edición ABYA-YALA. ILDIS, IE, FLACSO, Quito.
- LARREA F., ANDRANGO A., JUAN PABLO MUÑOZ J.P. (1995). « Rupturas y consensos: la lucha del movimiento indígena en Ecuador en el marco del proceso de modernización agraria », En Neoliberalismo y Campo, Cuadernos Agrarios, n° 11 y 12, Nueva Época, México.
- LARREA F. (1998). « Políticas agrarias y economías campesinas en el Ecuador », Apm, Reforma agraria, Cascavel, Brasil. <http://veco.org.ec/fileadmin/CENDOC/Agricultura%20Sustentable/larrea.pdf>
- LASSERRE F, BRUN A. (2006). Politiques de l'eau, Grands principes et réalités locales, Presses de l'Université du Québec.
- LASSUDRIE-DUCHÊNE B, ÜNAL-KESENCI D. (2001). « L'avantage comparatif, notion fondamentale et controversée ». <http://www.cepii.fr/francgraph/publications/ecomond/lepointsur/2002ch8.pdf>
- LATOUCHE S. (2000). « L'Économie est-elle morale ? », Revue du MAUSS n° 15.
- LAVELEYE de. E (1985). Primitive Property; Translated from the French of Emile de Laveleye, Edition G.R.L. Marriott, Littleton (CO), F. B. Rothman. Reprint of 1878 edition.
- LEE T. R., JOURAVLEV A. S. (1998). « Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua », CEPAL, Santiago de Chile.
- LEFEBER L. (1998). « Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker (Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador. vol I y II, IDEA, 1996) ». Ecuador Debate n° 43, CAAP, Quito.
- LE GOULVEN P., RUF T. (1992). L'eau et sa gestion dans la planification de l'irrigation traditionnelle dans les Andes équatoriennes, Usage agricole de l'eau, ORSTOM, Collection Colloques et Séminaires.
- LE MOIGNE G., SUBRAMANIAN A., XIE M., SANDRA GILTNER S. (Comp.) (1994). A guide to the formulation of water resources strategy, World Bank, Washington D.C. http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/07/01/000009265_3961219120345/Rendered/INDEX/multi_page.txt
- LEÓN TRUJILLO J. (2004). « Elecciones locales en Ecuador: Cambio y constantes ». Bulletin Institut français des études andines, 33(2) : 385-390. [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/33\(2\)/385.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/33(2)/385.pdf)

- LEROUX I. (2002). La négociation dans la construction du territoire. Une approche institutionnaliste. Thèse de Doctorat en Sciences Économiques. Université de Toulouse I. <http://www.biu-toulouse.fr/uss/scd/theses/fiches-pdf/leroux-i/ThlLeroux.pdf>
- LIVINGSTON M.-L. (1998). « Institutional Requisites for Efficient Water Markets », In: Easter, W. K., M. W. Rosegrant and A. Dinar, *Markets for Water. Potential and Performance*, Boston, Dordrecht, London, Kluwer Academic Publisher.
- LLIGALO. V, TAIPE. D, CHIRIBOGA. R. (2006). Dinámicas agrarias del cantón Píllaro, Estudio en perspectiva agropecuaria, Estudios CESASIPAE, Quito.
- LORDON F. (2006). « La légitimité n'existe pas. Éléments pour une théorie des institutions », CNRS, BETA, RR Working Paper série I 2006-1, Association Recherche & Régulation http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/wp/document/RR_serieI_2006-1.pdf
- MALDONADO VÁSQUEZ R., KOSMUS M. (2003). « El Pago por Servicios Ambientales (PSA): Una alternativa para disponer de agua en cantidad y calidad », III Congreso Latino americano de Manejo de cuencas hidrográficas, 9-13 de junio del 2003. Arequipa. <http://www.rlc.fao.org/foro/psa/pdf/kosmus.pdf>
- MARINI MAURO R. (1993). América Latina: integración y democracia?, Edición Nueva Sociedad, Caracas.
- MARTÍNEZ VALLE L. (1994). « Situación actual y perspectivas de la economía campesina », Ecuador Debate n° 31, CAAP, Quito.
- MARTÍNEZ VALLE L. (1997). « Organizaciones de segundo grado, capital social y desarrollo sostenible », Iconos n° 2, Quito.
- MARTÍNEZ VALLE L. (1998). « Comunidades y tierra en el Ecuador » En: Degregori C. Iván (Ed.) *Comunidades: tierra, instituciones, identidades*, Lima.
- MARTÍNEZ VALLE L. (2003). « Capital social y desarrollo rural », Iconos n°16, Quito.
- MARTÍNEZ. VALLE L. (2004). « El campesino andino y la globalización a fines de siglo (una mirada sobre el caso ecuatoriano) », Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe n° 77.
- MARTÍNEZ VALLE L. (2006). « Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural », En: *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, De Grammont, H.C. CLACSO, Buenos Aires. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C04MValle.pdf>
- MARTÍNEZ VALLE L. (2006). « Empleo y desigualdad social en el medio rural (reflexiones desde el caso ecuatoriano) », En: *La cuestión rural en América Latina. Exclusión y resistencia social*, VII Congreso ALASRU, Análisis Latinoamericano del medio rural n° 4.

- MARTÍNEZ. VALLE L. (2007). « Las comunidades rurales pobres y la reforma agraria en el Ecuador ». <http://www.cepes.org.pe/cendoc/eventos/Libro-Foro-Reforma-Agraria-2007/10-%20martinez-ecuador.pdf>
- MASSAL J. (2001). La participation politique indienne en Equateur : vers une démocratie participative ?, Thèse de Doctorat en Science politique Comparative, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence.
- MAYORGA M. (2005). « Proyecto de « Fortalecimiento de los Sistemas de Conocimiento e Información para el Desarrollo Rural » FAO/TCP/ECU/2902.
- MAZOYER M., ROUDART L. (1998). Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine, Éditions du Seuil, Paris.
- MÉRAL P., CASTELLANET C., LAPEYRE R. (2008). La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps, Coédition GRET - C3ED – Karthala, Paris.
- MÉTAIS S., CRUZ A. (2003). «Gestión integral en el manejo y conservación de la cuenca del río Ambato», Foro de los recursos hídricos, 2do. Encuentro Nacional, Quito.
- MILLON-DELSOL C. (1992). L'État subsidiaire : Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne, PUF, Paris.
- MILNER J-C. (2005). La politique des choses. Navarin.
- MITCHELL W. P., GUILLET D. (1993). « Irrigation at High Altitudes: The Social Organization of Water Control Systems in the Andes », American Anthropological Association, Washington.
- MOLLE F., BERKOFF J. (2006). Cities versus agriculture: revisiting intersectoral water transfers, potential gains and conflicts, IWMI Comprehensive Assessment Research Report 10, IWMI Comprehensive Assessment Secretariat, Colombo.
- MOLLE F., BERKOFF J. (2007). Water pricing in irrigation: mapping the debate in the light of experience, In: Molle, F., Berkoff, J. (Eds.), Irrigation Water Pricing: The Gap Between Theory and Practice. Chapter 2. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. CABI, Wallingford, pp. 21-93.
- MOLLE F. (2008). « Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector ». Water Alternatives 1(1): 23–40. <http://www.water-alternatives.org/issues1.1/art3>
- MOLLE F. (2008). « Can water pricing policies regulate irrigation use? » paper presented to the 13th World water Congress, Montpellier, France.
- MOLLINGA, P.P., BOLDING, A. (2005). « Research for strategic action ». In: Mollinga, P.P. and Bolding, A. (Eds), The politics of irrigation reform. Contested policy formulation and implementation in Asia, Africa and Latin America, Aldershot, Ashgate.

- MONTIGNOUL M. (1997). Une approche économique de la gestion de l'eau d'irrigation : des instruments, de l'information et des acteurs, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Université de Montpellier 1.
- MORANT ZACARES B. (1993). Investigación y desarrollo agrícola en el riego estatal. Proyecto de asistencia técnica del subsector riego, IDEA, Quito.
- MORENO L.A. (2005). «Hacia una visión de migración y remesas como instrumentos y motores de desarrollo», XV Cumbre Iberoamericana, Salamanca, España.
- MORLAY S. (2000). « La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe ». <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/7/5087/P5087.xml&xsl=/tpl-i/p10f.xsl&base=/de/tpl-i/top-bot-tom.xsl>
- MOYA L DEL A. (1989). « Ambato Ville marché », Dans : Equateur 1986, Delaunay D. et Portais M. (Éds.) Colloques et séminaires, Édition ORSTOM, Paris.
- NAREN P. (2006). « Privatisation results: private sector participation (PSP) » In: Water services after 15 years, Development Policy Review, vol. 24, no 6. http://econpapers.repec.org/article/bladevpol/v_3A24_3Ay_3A2006_3Ai_3A6_3Ap_3A669-692.htm
- NASH J. (1951). « Non-cooperative Games », Annals of Mathematics Journal 54: 286-295.
- NOVILLO RAMEIX N., HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ V., DÁVALOS P. (1999). « La Ley de Desarrollo Agrario y el debate en torno a la modernización del agro. Propuestas, actores y estrategias », Ecuador Debate n° 46, CAAP, Quito.
- NUÑEZ P., VEGA J. (1992). Análisis histórico de la problemática del riego en la provincia de Tungurahua, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Tesis de Licenciatura, Quito.
- NUÑEZ P. (2001). Historia del riego en Ecuador. Visión General, no publicada.
- OJEDA L. (2001). Estado del Debate sobre autonomía y descentralización, PNUD, Quito.
- OJEDA L. (2002). Situación actual de la descentralización en el Ecuador, PNUD, Quito.
- OJEDA L. (2004). « ¿Por qué la descentralización no avanza? », Ecuador Debate n° 61, CAAP, Quito.
- OLSON, M. (1978). La logique de l'action collective, PUF, Paris.
- OEA, (2001). Criterios y acciones para el cumplimiento de las metas del milenio en agua y saneamiento. <http://www.oas.org/dsd/MinisterialMeeting/CRITERIOS%20Y%20ACCIONES%20EN%20PRO%20CUMPLIMIENTO%20ODM%20AGUA%20Y%20SANEAMIENTO.pdf>
- OHLIN B. (1933). Interregional and International Trade, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.

- 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.
- OSTROM E. (1990). Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.
- OSTROM E. (1992). Crafting institutions for self-governing irrigation systems. ICS press, Institute for Contemporary studies, San Francisco, Traduction en français par Lavigne-Delville Ph. (1997). « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions », Interréseaux.
- OSTROM E. (1999). « Coping with tragedies of the commons », American Review of Political Science, 2: 493-535.
- PALACIOS P. (2000). «La ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana, o Ley «Trole 2»». Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas, Año 2, n° 18. <http://icci.nativeweb.org/boletin/18/palacios.html>
- PALACIOS P. (2002). « Reconocimiento de los derechos indígenas - campesinos en la legislación ecuatoriana sobre recursos hídricos », En: Rutgerd Boelens (Ed.), Indigenous Water Rights, local Water Management and National Legislation, Walir Studies vol.2, Wageningen: Wageningen University -IWE y United Nations - CEPAL.
- PASSET R. (1996). L'Économique et Le Vivant, Économica, 2 éme Édition, (Édition originale de 1979), Paris.
- PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2003). La Historia Contemporánea, La Hora, Quito. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/historia/historia0.htm>
- PEARCE D. W. (1989). « Economic incentives and renewable natural resource management », In OCDE (Éd.): Renewable natural resources, Economic incentives for improved management, OCDE, Paris.
- PEREIRA MORATÓ R. (2006). Migración y Desarrollo, Conferencia Parlamentaria Subregional Andina: Avances y Desafíos en la Implementación del Programa de Acción de la CIPD, Santa Cruz.
- PETIT O. (2004). « La nouvelle économie des ressources et les marchés de l'eau : une perspective idéologique ? ». Centre EREIA (Université d'Artois) - C3ED (UMR n° 063 IRD/UVSQ). http://www.vertigo.uqam.ca/vol5no2/art8vol5no2/olivier_petit.html
- PIGOU A. C. (1962). The Economics of Welfare, 4th Édition Macmillan, (Édition originale de 1920).
- PIGRAM J.J., DELFORCE R.J., COELLI M.L., NORRIS V., ANTONY G., ANDERSON R.L., MUSGRAVE W.F. (1992). Transferable water entitlements, The Centre for Water Policy Research, University of New England, Armidale.
- PLATTEAU J-P. (2003). « Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles », Les séminaires de l'Iddri, Paris.

- PLUMMER R., FITZGIBBON J. (2004). Co-management of Natural Resources : A Proposed Framework, Environnemental Management vol 33, n° 6.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (1997). Rapport mondial sur le développement humain.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (1999). La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne, Économica, Paris.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2000a). Vaincre la pauvreté humaine.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2000). Rapport mondial sur le développement humain.
- PRÉBISCH R. (1949). « Le développement économique de l'Amérique Latine et ses principaux problèmes », (The economic development of Latin America and its principal problems), Economic Bulletin for Latin America 7, 1962), (Première publication par la CEPAL en 1949).
- PRÉBISCH R. (1986). La crisis del desarrollo argentino. De la frustración al crecimiento vigoroso, Buenos Aires.
- PRÉBISCH R. (1991). Obras: 1919-1948, Fundación R. Prébisch, Buenos Aires.
- QUINTERO R., SILVA E. (2001). Ecuador: Una Nación en ciernes, Cuarta Edición, Tomo III. Editorial Universitaria, Quito.
- RAFFINOT M. (1993). La dette des tiers mondes, La Découverte, Paris.
- RANDALL A. (1981). « Property entitlements and pricing policies for a maturing water economy », The Australian Journal of Agricultural Economics, 25 (3) pp. 195-220.
- RECALDE J. (2006). « Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento » Congreso Internacional WALIR, Cusco, Perú.
- RICARDO D. (1821). On the Principles of Political Economy and Taxation, London, John Murray, Third Edition, (First published: 1817). <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>
- RINGLER C., ROSEGRANT M.W., PAISNER M.S. (2000). « Irrigation and Water Resources in Latin America and the Caribbean », In: Challenges and Strategies, EPTD Discussion Paper n° 64. Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- ROBBINS L. (1947). Essai sur la nature et la signification de la science économique, Librairie de Médecis, Paris.
- ROBINSON J. (1946). « The pure theory of international trade », Review of Economic Studies. vol.14, n° 2.
- RODRIK D. (1998). « Who Needs Capital-Account Convertibility? », In Fischer, S. (Ed.), Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance n° 207, Princeton University. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/essay.PDF>

- ROLLINAT R. (2005). « Analyses du Développement et Théories de la Dépendance en Amérique Latine. L'actualité d'un débat », Cadernos PROLAM/USP, año 4, vol. 1. http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_1_5.pdf
- ROSEGRANT M.W., BINSWANGER H. P. (1994). « Markets in tradable water rights: potential for efficiency gains in developing country water resource allocation ». *World Development*, 22 (11).
- ROSEGRANT M.W., GAZMURI R.S. (1994). *Reforming water allocation policy through markets in tradable water rights: Lessons from Chile, Mexico, and California*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- ROSEGRANT M. (2002). *Global water outlook to 2025: averting an impending crisis. A 2020 vision food, agriculture and the environment initiative*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- RUF T., LE GOULVEN P. (1990). « Principaux problèmes du diagnostic sur les réseaux traditionnels andins en Equateur. Aspects agro socioéconomiques liés au diagnostic régional », Séminaire « Gestion de l'eau et adéquation des technologies en région andine » organisé par le CONCYTEC (Conseil National des Sciences et Technologies), Cajamarca, Pérou. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/b_fdi_35-36/40196.pdf
- RUF T., NUÑEZ P. (1991). « Enfoque histórico del riego tradicional en los andes ecuatorianos », En: *Memoria*, año 2, n° 2, Marka, Quito.
- RUF T., NUÑEZ P. (1993). « Dynamique de l'aménagement hydraulique en Haute Montagne. Cinq siècles de gestion de l'eau à Urcuquí, nord des Andes équatoriennes », ORSTOM - INERHI, Quito.
- RUF T. (1994). « Dynamiques de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture andine : la gestion ancienne et actuelle des ressources hydriques à Urcuquí (nord de l'Équateur) », Colloque Recherche pour une agriculture tropicale viable à long terme, Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France, vol. 80, n° 8, Paris.
- RUF T., GILOT L. (1995). « History of the irrigation, the constitution of water rights and the role of the State and peasants' communities in Ecuadorean Andes », 5th Common property Conference, Reinventing the commons, Bodo, Norvège. <http://www.indiana.edu/~iascp/abstracts/531.html>
- RUF T., NUÑEZ P. (1997). « La lucha por el agua en la provincia de Tungurahua (Ecuador): Compartir los recursos, un reto de tres siglos, un desafío para el siglo XXI en la zona de Santa Rosa – Pilahuín », 49° Congreso Internacional de Americanistas, Simposio: Las aguas que fluyen, las aguas que gotean, las luchas por el control de un recurso vital, Quito.
- RUF T., (1997). « Réussites et vicissitudes de l'agriculture paysanne irriguée dans les Andes équatoriennes » In : Haubert M. (Éd.) : *Les paysans, l'État et le marché; sociétés paysannes et développement*, Presses de la Sorbonne, Paris.

- RUF T., APOLLIN F. (1998). « El manejo comunitario del agua en la agricultura andina bajo riego: De la investigación al diagnóstico, de la negociación a la renovación del sistema de riego del pueblo de Urcuquí, Ecuador », The World Bank-WBI's CBNRM Initiative. <http://srdis.ciesin.columbia.edu/cases/ecuador-002-sp.html>
- RUF T. (2000). « Water rights and the institutional dynamics of irrigated systems: between State, market and community action, Water disputes in the Ecuadorian context up to the third millennium: no State, no market, no common property. The transition of Santa Rosa (Tungurahua province) », IASP 8th Conference of Bloomington.
- RUF T. (2007). « Quelques apports de la démarche en gestion sociale de l'eau », Colloque Eau, Sociétés et Développement Durable –Acteurs, enjeux et coopération internationale, Université Nice Sophia Antipolis, 25-26-27 septembre.
- RUF T. (2008). « La gestion participative de l'irrigation, compromis social ou précarité hydraulique ? Fausses apparences et vraies redistributions des pouvoirs sur les eaux en général et sur les eaux agricoles en particulier », dans : Méral P. (dir.), Castellagnet C. (dir.) La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps, Paris, Nogent-sur-Marne, Saint Quentin en Yvelines : Karthala, Gret-C3ED, p255-273, Colloque GECOREV, Gestion Concertée des Ressources Naturelles et de l'Environnement du Local au Mondial : Pour un dialogue entre chercheurs société civile et décideurs, Saint Quentin en Yvelines, 2006/06/26-28.
- RUIZ DÍAZ H, TOUSSAINT E. (2004). « Una aproximación teórica y práctica. Deuda externa y auditoría », La Insignia, Bélgica. http://www.lainsignia.org/2004/abril/econ_19.html
- SALIBA B.G., BUSH D.B. (1987). « Water marketing in the Southwest - Can market prices be used to evaluate supply augmentation projects? », Technical Bulletin, U.S. Foreign Services, Washington D.C.
- SAMUELSON L. (1997). Evolutionary Games and Equilibrium Selection, MA: MIT Press Cambridge.
- SAMUELSON P. (2004). « Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization », Journal of Economic Perspectives. <http://ideas.repec.org/a/aea/jecper/v18y2004i3p135-146.html>
- SÁNCHEZ J. (2004). « Descentralización, macroeconomía y desarrollo local », Ecuador Debate n° 61, CAAP, Quito. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1037.htm>
- SHERBONDY J. (1987). « Organización hidráulica y poder en el Cuzco de los Incas », Revista Española de Antropología Americana, n° XVII: 117-153, Edición Universitaria Complutense de Madrid.
- SIMPSON L., RINGSKOG K. (1997). Water Markets in the Americas, World Bank, Washington D.C.
- SOLANES M., DOUROJEANNI A. (1995). Mercados de derechos de aguas, En: Debate Agrario n° 21, Lima.
- SOLÓN P. (2003). La Sangre de la Pachamama, Documentary, Fundación Solón, La Paz.

- STOLPER W.F., SAMUELSON P.A. (1941). « Protection and Real Wages », *Review of Economic Studies*, 9: 58-73.
- STROSSER P., MONTIGNOUL M. (2001). « Vers des marchés de l'eau en France ? Quelques éléments de réflexion », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 23.
- STUART MILL J. (1848). *Principles of political economy*, book III, chapter XVIII. <http://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html>
- SUMPSI J.M., GARRIDO A., BLANCO M., VARELA C., IGLESIAS E. (1998). *Economía y política de gestión del agua en la agricultura*, Mundi Prensa, Madrid.
- TAMANGO C. (2004). « Los peruanos en Italia y el desarrollo del Perú », IEP-INMIGRA Seminario Internacional, Centro di Studi di Politica Internazionale- Sociedad Nacional de Industrias. <http://www.cespi.it/convegno%20Lima1-0806/Tamagno-Lima010806.ppt>
- TERÁN J.F. (2005). *La sequedad del ajuste. Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora nacional, Quito.
- TERÁN J.F. (2007). *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- THÉRET B. (2002). « Saisir les faits économiques : une lecture structuraliste génétique de la méthode Commons », *Cahiers d'économie politique* n° 40-41. http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/wp/document/RR_serieHPE_2002-1.pdf
- THOBANI M. (1995). *Tradable property rights to water*, In: FPD Note, n° 34, World Bank.
- THOBANI M. (1997). *Formal water markets: why, when, and how to introduce tradable water rights*, The World Bank Research Observer.
- THOMSON J. (1994). *Schéma d'analyse des incitations institutionnelles dans le domaine de la foresterie communautaire*. Organisation des Nations Unies Pour l'Agriculture et l'Alimentation, Rome.
- THOUMI F. (1992). « La Necesidad de Reformas Estructurales en la Economía Ecuatoriana: una Visión Institucionalista », Versión preliminar, Fotocopia.
- TOLEDO LLANCAQUEO V. (1996). *Todas las Aguas, el Subsuelo, las Riberas, las Tierras*. Notas acerca de la (Des) protección de los Derechos Indígenas sobre sus Recursos Naturales y Contribución a una Política Pública de Defensa, Temuco, Rehue.
- TORRES R.M. (2005). Instituto Fronesis. *Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador: opciones para la política y la práctica*. Estudio de caso encargado por UNESCO para su inclusión en el Informe 2006 de Seguimiento

- Global de la Educación para Todos. http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/4bd91bd98b34ee5f8d3a2059dc4cb3cdTorres_Analfabetismo.doc
- TOUSSAINT E., ZACHARIE A. (2003). Crisis de legitimidad del consenso de Washington, Salir del impase deuda y ajuste, CADTM, Edición CDES, Quito.
- TRAWICK P. (2001). Successfully Governing the Commons: Principles of Social Organization in an Andean Irrigation System, Human Ecology, vol. 29, n° 1.
- TRAWICK P. (2003). The struggle for water in Peru: Comedy and Tragedy in the Andean Commons, Stanford University Press.
- TYLER S.R. (2006). La cogestion des ressources naturelles. Réduire la pauvreté par l'apprentissage local. CRDI. http://www.idrc.ca/fr/ev-103297-201-1-DO_TOPIC.html
- UNDP (United Nations Development Programme), (2003). Human Development Report, New York: Oxford University Press.
- VARGAS MEZA M. (2002). Ecología y biodiversidad del Ecuador, Librería Agropecuaria, Quito.
- VOLLE M. (2004). Brève histoire de la légitimité. <http://www.volle.com/opinion/legitimite.htm>.
- VERA J. (2006). « Derechos de agua, etnicidad y sesgos de género », En: Rutgerd Boelens, David Gelles y Armando Guevara Gil (Eds.), Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales, IEP Instituto de Estudios Peruanos, WALIR, Lima.
- VITERI DÍAZ G. (2007). "Situación de la salud en el Ecuador", En: Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 77. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
- VON NEUMANN J., MORGENSTERN O. (1944). Theory of Games and Economic Behavior, Princeton University Press.
- VOS R. (2002). « Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador's Policy Trade-offs », Paper prepared for IDB Conference « Dollarization in Ecuador: Policies to Ensure Success », Washington.
- WADE R.H. (2004). « Is Globalization Reducing Poverty and Inequality? », World development, vol. 32, n° 4. <http://www.lse.ac.uk/collections/DESTIN/pdf/Isglobreducing.pdf#search=%22Is%20Globalization%20Reducing%20Poverty%20and%20Inequality%20%22>
- WALLERSTEIN I. non daté, « L'indispensable État : L'affaiblissement de l'État fragilisera-t-il le capital ? ». <http://fbc.binghamton.edu/iwrossier03.htm>
- WEBER M. (1971). Économie et Société, Agora Pocket, Édition 1995.

- WEBER M. (1904-1905). *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Traduction par J.-P. Grossein, Édition Gallimard 2003.
- WEISBROT M., BAKER D. (2003). « The relative impact of trade liberalization on developing countries », *Investigacion economica*, vol. LXII, n° 244.
- WHITAKER M. (1996). *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en Ecuador*, Estudio síntesis, IDEA, vol. 1, Quito.
- WILLIAMSON J. (1990). « What Washington means by policy reform », In Williamson J. (Ed.), *Latin America adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington.
- WITTFOGEL K. (1957). *Oriental despotism, a comparative study of total power*, Yale University Press, Édition française: *Le despotism oriental*, Éditions de Minuit, 1977.
- WORLD BANK (1990). *World Development Report Poverty*, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1994). *Peru: A user-based approach to water management and irrigation development*, World Bank, Report N° 13642-PE, Washington D.C.
- WORLD BANK (1997). *SAPRI Methodological Framework*, Washington D.C.
- WORLD BANK (1998). *Estrategia para el manejo integrado de los recursos hídricos*, Washington D.C.
- WORLD BANK (1998). *Implementation Complementation Report Ecuador, Structural Adjustment Loan*, Report n° 18140.
- WORLD BANK (2002). *Global economic prospects and the developing countries 2002: making trade work for the world's poor*, Report n° 14533-EC Ecuador Poverty Report. [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/11/27/000009265_3961029210214/Rendered/PDF/multi0page.pdf#search=%22Ecuador%20Poverty%20Report%20\(1995\)%22](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/11/27/000009265_3961029210214/Rendered/PDF/multi0page.pdf#search=%22Ecuador%20Poverty%20Report%20(1995)%22)
- WORLD BANK (2003). *Global Development Finance*, Washington D.C. WWC (World water council) (2000). *World water vision, commission report, a water secure world, vision for water, life and the environment*.
- YANDLE B. (1999). « Grasping for the heavens: 3-D property rights and the global commons », *Duke Environmental Law and Policy Forum*, vol 10, n° 1.
- YANDLE T. (2003). *The challenge of building successful stakeholder organisations: New Zealand's experience in developing a fisheries comanagement regime*. *Marine Policy* 27:179-192.
- YRIGOYEN FAJARDO R. (2000). *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*, Fundación Myrna Mack, Guatemala. <http://alertanet.org/antrop-ryf-dc.htm>

- ZAHARIA H. (1995). « Diagnóstico socioeconómico del sistema agrario bajo riego de las parroquias de Huachi, Santa Rosa, Juan Benigno Vela, Pilahuín y del cantón Tisaleo, Proyecto Río Ambato, riego campesino y conservación de los recursos naturales en la cuenca alta del río Ambato », IEDECA, CICDA, Quito.
- ZAPATTA A. (2005). « Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego », Documentos de discusión del Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos.
- 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, Guayaquil.
- ZIBECHI R. (2005). « Les limites du néolibéralisme Équateur : vers une renaissance du mouvement indigène ? ». http://risal.collectifs.net/article.php?id_article=1235

Sitios de internet consultados

- http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_040501_fr.htm
- <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries/ecuador/indexesp.stm>
- http://www.globenet.org/ifi/rub_dossiers.php?id_rubrique=6
- <http://www.iadb.org/news/articledetail.cfm?artID=3169&language=SP&arttype=PR>
- <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>.
- <http://www.ildis.org.ec/estadisticas/estadisticas.htm>
- <http://www.inamhi.gov.ec/html/inicio.htm>
- <http://www.jornada.unam.mx>
- http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/4bd91bd98b34ee5f8d3a2059dc4cb3cdTorres_Analfabetismo.doc
- http://risal.collectifs.net/spip.php?page=imprimer&id_article=1235
- <http://www.saprin.org/ecuador/research/mnaranjo.pdf>
- <http://www.saprin.org/ecuador/research/resumenb.pdf#search=%22por%20que%20SAPRI%3F%22>
- http://www.saprin.org/SAPRIN_flyer_esp_jul04.pdf#search=%22informe%20SAPRI%22

<http://www.sica.gov.ec/censo/contenido/present.htm>

<http://www.undp.org/>

<http://www.unicef.org/>

http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/stats_popup1.html

<http://www.worldbank.org>

Este libro se terminó de imprimir en JUNIO de 2011
en los talleres de somos punto y línea producciones
(593 2) 2453757

c. electrónico: somospuntoylinea@gmail.com

Tiraje: 700 ejemplares

Hecho e impreso en:

Quito - Ecuador

El libro de Christine Recalt nos conduce a una revisión de las políticas de agua, con centramiento en la temática del riego. Revisa el proceso histórico y actual del sistema de riego Pillaro que, según la autora, pone de relieve “los límites de la aplicación de esas políticas”. Es un texto donde los elementos de la Economía, la Política y, la gestión social de los recursos hídricos se entrelazan en una reflexión tan serena y profunda.

ISBN 978-9978-9953-5-8



9 789978 995358