



# **El** **derecho al agua** **y el dilema de los** **servicios ambientales**

© Foro de los Recursos Hídricos, 2005  
Todos los derechos reservados.  
Primera edición, diciembre 2005  
1000 ejemplares

Este texto es responsabilidad de la Comisión de Valoración de Recursos Hídricos conformada por:

**CESA Quito** ▫ Francisco Román ▫ Teresa Mosquera  
**CESA Tungurahua** ▫ Bolívar Rendón  
**IEDECA** ▫ Mauricio Realpe ▫ Alexandra Salazar  
**IEE** ▫ Ana María Larrea  
**CICDA** ▫ Pierre Gasselin ▫ Cristophe Chaveau  
**FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO** ▫ Juan Dumas  
**RAFE** ▫ Robert Yaguache  
**SIPAE** ▫ Alex Zapatta  
**FONAG** ▫ Pablo Lloret  
**PROTOS** ▫ Pablo Martínez  
**PROMACH** ▫ Rafael Maldonado  
**MUNICIPIO DE QUIJOS** ▫ Julio Fonseca  
**RURALTER** ▫ Carlos Zambrano  
**CAMAREN** ▫ Antonio Gaybor ▫ Aline Arroyo

Redacción del texto

**Edgar Isch López** Documento elaborado a partir de la ponencia del mismo nombre, presentada en el Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos (Quito, noviembre de 2004) y posteriores debates en eventos del Camaren y del Foro.

Edición

**Aline Arroyo**

Diseño de la colección

**Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial**

Ilustraciones

**Cristhian Díaz / Activa Diseño Editorial**

Fotografía de portada

**Archivo Activa**

Impresión

**Rispergraf**



**L**a preocupación por los problemas sociales y ambientales, en el Ecuador, es generalizada. Las respuestas, sin embargo, son múltiples y abren una gran discusión sobre qué hacer y quiénes serían los beneficiarios. En todo caso, siempre hay que dudar de aquellas fórmulas que se plantean como perfectas o inevitables, pues suelen ser las que más tarde alarman por sus resultados negativos.

## Formas distintas de entender nuestra relación con la naturaleza

Hay distintas maneras de establecer nuestra relación con la naturaleza. Una es la del mundo andino, que nos habla de la Pacha Mama, a la que nos pertenecemos todos y al mismo tiempo es nuestra madre, a la que debemos gratitud y cuidados. Con una perspectiva similar, un jefe indio de Seattle (Estados Unidos) dijo hace mucho que “nosotros no somos dueños de la trama de la vida sino apenas una parte de ella y todo lo que hagamos a esa trama nos lo hacemos a nosotros mismos”.

Para el ecologismo, que se ubica cerca de esa manera de ver el mundo, la naturaleza es nuestra casa grande, la que debe ser cuidada mientras la empleamos, reconociendo que hay otros seres, animales y plantas a los que debemos permitir vivir en las condiciones propias a su especie, manteniendo los ecosistemas donde ellos viven.

Desde una visión contraria, para la actual cultura dominante, la naturaleza es tan solo una fuente de recursos que, si no los explotamos hoy, se quedarían en la tierra esperando a ser explotados por otros. Para quienes piensan así, el mismo desarrollo social se mide en parte en la capacidad de extraer y consumir esos recursos.

Las distintas formas de pensar sobre la manera de establecer la relación entre la sociedad y la naturaleza están puestas en debate todo el tiempo. La discusión, en última instancia, se concreta en varias propuestas de modelos de desarrollo, en las que es importante observar además quienes son sus beneficiarios y quienes los que deben sacrificar sus esperanzas para que esa propuesta de desarrollo avance.

El modelo de desarrollo actualmente impuesto responde a las determinaciones neoliberales. Todos lo sabemos porque responde a las fórmulas insistentemente planteadas por organismos como el Banco Mundial y el FMI, aunque siempre las califican con otras palabras. Raramente un impulsor de esos paquetes de medidas se califica a sí mismo como neoliberal y, por supuesto, siempre sostienen que eso es lo técnicamente adecuado, que es inevitable y que por tanto, "va porque va".

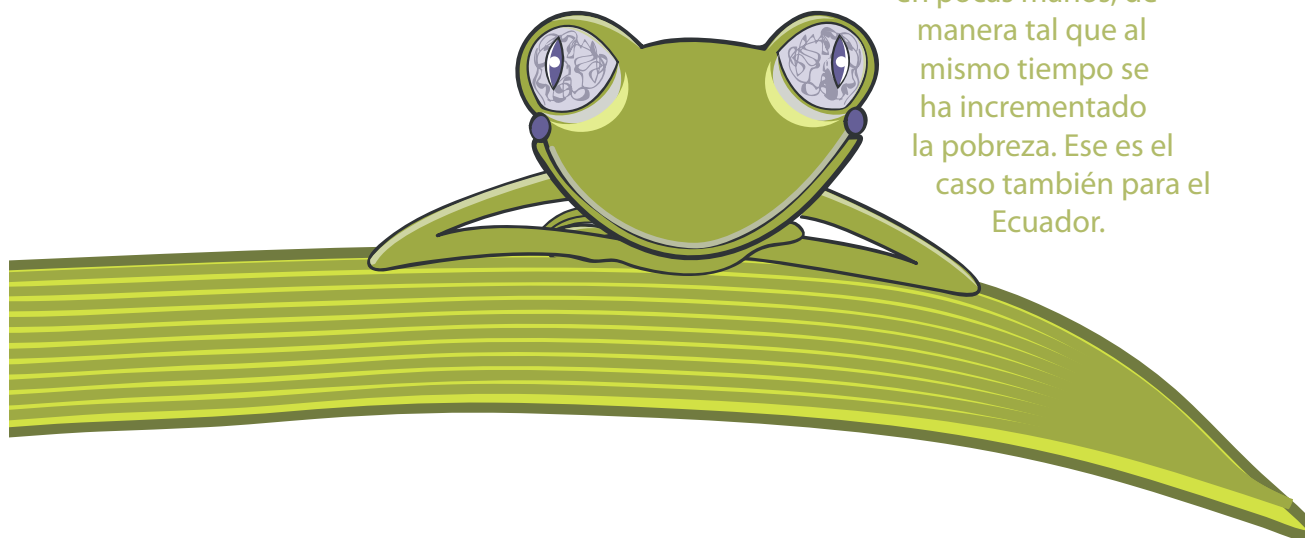
Este modelo neoliberal tiene una serie de consecuencias en la relación entre los seres humanos y la naturaleza: propone la privatización de los recursos; elimina subsidios para

pequeños productores; impulsa la producción intensiva; promueve el lucro de la empresa privada por sobre consideraciones de carácter ambiental o social; fomenta la sobreexplotación de los recursos naturales para la exportación y para así poder suplir las necesidades de las grandes potencias; amplía la comercialización de agroquímicos y agrotóxicos, así como la de transgénicos y otras amenazas; genera la plena apropiación de los conocimientos ancestrales, principalmente de pueblos indígenas, mediante la aplicación de derechos de propiedad intelectual; propone la privatización de las áreas naturales protegidas; debilita las legislaciones ambientales de países dependientes, al colocarlas debajo de las normas comerciales; entre otras consecuencias.

### **Los resultados del neoliberalismo y sus Tratados de Libre Comercio se han demostrado como negativos**

para la mayoría de la población allí donde se ha aplicado sus fórmulas y, en términos ambientales, también ha causado daños por la sobreexplotación de los recursos naturales. Esa sobreexplotación, en general, ha contribuido a incrementar el Producto Interno Bruto (PIB) de los países, pero esa nueva riqueza producida ha quedado

en pocas manos, de manera tal que al mismo tiempo se ha incrementado la pobreza. Ese es el caso también para el Ecuador.



## De funciones naturales a servicios ambientales

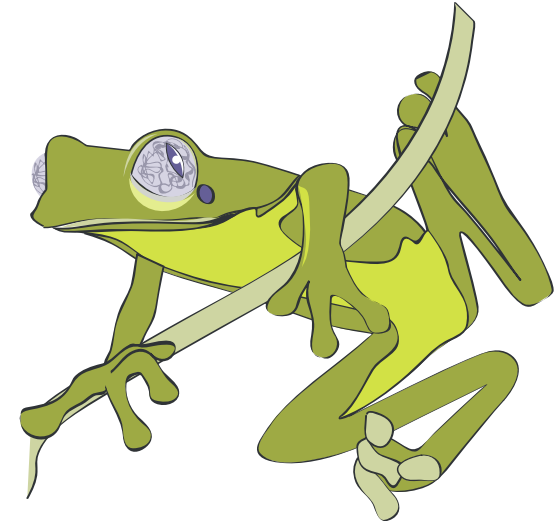
Cada especie de plantas o animales y cada ecosistema cumplen funciones que permiten que la naturaleza en su conjunto actúe y evolucione. De esas funciones, cada vez hemos tenido más comprensión. Sabemos que un bosque nublado atrae precipitaciones, que hay ciertas condiciones que hacen que puedan existir truchas o bagres en una fuente de agua, que la desaparición de ciertas flores significa la muerte de insectos especializados en alimentarse de ellas, entre muchos otros ejemplos que podemos poner.

Ahora se nos pide que, cuando de una de esas funciones hay posibilidades inmediatas de obtener beneficios para los seres humanos, entonces la consideremos como servicios ambientales o servicios ecológicos. Nos preocuparemos entonces de estos servicios y no de las funciones que no conocemos todavía ni de las funciones de las que no hallamos una utilidad inmediata y que pueda atraer a clientes. Con ello, se atenderá la protección de la naturaleza solo parcialmente, en los aspectos que pueden ser negociables como servicios, y no a una protección integral del conjunto de nuestra casa mayor.

Como vemos, los servicios ambientales no son algo que existía en la naturaleza, no son un componente de ella. Los "servicios ambientales" son una construcción teórica que resulta de una relación productiva que establece una forma mercantil de relacionarnos con la naturaleza. Y, como construcción social, no es correcto asumir esa visión sin un pensamiento crítico para juzgar si es o no una alternativa adecuada.

Esto hace preguntarse, qué pasaría si las funciones sociales de la amistad o de los cuidados maternos, bajo la misma lógica, se consideran como "servicios humanos". O, por el contrario, cual será el futuro de las funciones ecológicas que no sean calificadas como "servicios ambientales" y que no tendrán adecuados cuidados por ello.

### La naturaleza como capital natural y los servicios ambientales



En la perspectiva neoliberal, la naturaleza pierde su condición de **patrimonio** de todos, es decir de un bien común, para convertirse en "**Capital Natura**". No se trata solo de un cambio de palabras, sino de un cambio de sentido que transforma también nuestra vinculación con la naturaleza.

Al momento en que algo pasa a ser considerado como un *capital*, de hecho se lo considera privatizable, transable en el mercado, negociable en su totalidad o en pedazos, invertible para obtener ganancias, útil y protegido solo mientras nos da beneficios y, como todo capital, es algo que en ese juego de ganancias se puede arriesgar o agotar. En otras palabras, si asumimos que la naturaleza

es un capital, nuestra relación con ella estará dada por un afán de lucro permanente.

¿Qué tiene que ver esto con los servicios ambientales? Pues que se empieza a hablar de servicios ambientales como una consecuencia de pensar a la naturaleza como capital. Precisamente por ello se puede vender servicios que antes no existían y plantearle al campesino que venda algo que antes no quería vender. Por eso es que se habla de un mercado de servicios ambientales, de proveedores y consumidores, de pago y de venta por la función natural que antes mirábamos como expresión del amor de nuestra madre naturaleza.

Los mercados del agua se basan en que el líquido vital pasa a ser propiedad de alguien en particular, quien puede venderlo a los consumidores. Puede también establecer acciones, bonos y otras formas de vender un porcentaje de la propiedad a otras personas, mientras quien requiere el líquido se convierte en un consumidor. Así, por este camino, poco a poco el agua deja de ser un derecho humano fundamental y un bien común, para convertirse en una mercancía que se vende y compra en el mercado. Por su parte, los ciudadanos dejan de ser sujetos de derechos para reducirse a clientes, que satisfacen sus necesidades solo si su capacidad de compra se lo permite.

**Poco a poco el agua deja de ser un derecho humano fundamental y un bien común, para convertirse en una mercancía que se vende y compra en el mercado.**



**¿Cómo vender y pagar por lo invaluable?**

**H**ay un refrán popular que dice que “Solo el necio confunde valor con precio”. Ello nos demuestra que hay cosas de gran valor a las que no hay como ponerles precio o, en otras palabras, que la económica no es la única forma de dar valor a algo.

En el caso del agua, hay muchos valores que no pueden expresarse adecuadamente en precios. Entre ellos podemos mencionar:

- ★ El valor del agua como derecho humano fundamental, pues sin agua no hay vida. Ello conlleva la responsabilidad del Estado como garante de los derechos humanos, implica la responsabilidad colectiva sobre el recurso y obliga a considerar la problemática de la justa distribución y no solo la calidad y cantidad del agua.
- ★ El valor del agua como elemento de sustentación ecológica, pues los ecosistemas dependen de la presencia de cantidades y calidades específicas del agua. Si consideramos este valor, la gestión del agua obedece también a consideraciones ambientales e implica no ver solo las necesidades de los seres humanos sino también la de los demás seres vivos.

- ✦ El valor del agua como elemento de la cultura de nuestros pueblos, lo que se expresa en el valor recreacional, educativo, estético e incluso sagrado de muchas fuentes de agua. La gestión del agua debe, por tanto, responder también a criterios culturales, la comprensión de ritos y creencias y, en el caso de la cultura andina, sobre todo a los principios de reciprocidad y complementariedad que nada tiene que ver con la venta y compra de servicios de ninguna clase.
- ✦ Finalmente podemos hablar de los valores del agua como elemento productivo, al estar vinculada a actividades de pesca, riego, minería, navegación, producción hidroeléctrica, industria y riego.

Es solo sobre esta última dimensión de los valores del agua que se podría poner un precio, porque hay trabajo humano involucrado y, en realidad, es el trabajo humano lo que hace medible, comparable y comerciable a una cosa.

En las otras dimensiones del valor, se parte de que son intangibles. En palabras del Informe sobre Recursos Mundiales del 2002, “el precio más aproximado que puede darse a un intangible natural es el de incalculable”.

El agua cruda que baja de las montañas o nace en ojos de agua, no es el resultado del trabajo humano. Ello hace que se trate en realidad de una pseudo-mercancía o falsa mercancía y que para comprarla y venderla hay que forzar la construcción del mercado, imponiendo a unos el papel de compradores y oficializando a otros en el papel de proveedores.



## Escasez para crear el mercado

Para crear el mercado, en el caso de la captación y retención del agua, se crea la necesidad de pago bajo el imaginario de que existe escasez del líquido vital. Para esto, no solo ayuda la amenaza de que “las próximas guerras serán por agua”, sino que se apoya también en los efectos del calentamiento global (que, en determinados casos, al contrario de lo que se piensa, significa incremento de caudales por el más rápido deshielo de los nevados y por crecimiento de las lluvias) y en la contaminación de múltiples fuentes de agua en distintos lugares.

En el caso del Ecuador, si bien somos un país con abundante agua disponible, casi cuatro veces superior a la media mundial, y uno de los países que usa menos del 10% de los recursos hídricos totales renovables,<sup>2</sup> esto contrasta con una gestión inapropiada del recurso y el incremento de problemas de calidad y cantidad, notorio especialmente en las provincias de la Sierra central. El problema, entonces, no se puede resumir en datos generalizados y requiere análisis territoriales más precisos.

Pero la noción de escasez, más que un problema de cantidades existentes en la naturaleza, responde a una construcción social. Dentro de un mismo territorio, se puede preguntar para quién es escasa el agua, más si consideramos casos como el de Urcuquí, donde se calcula que el 80% del líquido se entrega a las florícolas, o el de la provincia del Cotopaxi donde el mismo porcentaje (80%) se concentra en tan solo el 20% de consumidores.

<sup>2</sup> ACUASAT (2004). Sistema mundial de información sobre el agua y la agricultura. FAO. [www.fao.org/ag/aquasat](http://www.fao.org/ag/aquasat)

Por otra parte, una misma cantidad de agua de riego puede ser insuficiente si la tecnología que se usa incluye canales con gran pérdida de líquido y abundante si la tecnología incluye riego por goteo.

Pierre Gasselin sostiene que esta escasez “es siempre relativa a:

- ✦ El crecimiento de la demanda frente a la reducción de oferta
- ✦ El modo de artificialización del medio
- ✦ Su forma de utilización
- ✦ La disponibilidad y/o posibilidad de implementar técnicas que ahorran agua
- ✦ La conflictividad
- ✦ Los cambios de reglas y/o normas
- ✦ Los problemas ambientales”.<sup>3</sup>

**Sin la noción de escasez, no es factible construir un mercado del agua eficiente ni justificar convincentemente la fijación de un precio que no refleje los costos de construcción y mantenimiento de los sistemas de riego, pero que incorpore el pago de servicios ambientales y fije costo al líquido mismo.**

<sup>3</sup> GASSELIN, Pierre (2004). Unidad 1. Valoración del agua de riego. En: *La problemática del riego en el Ecuador y valoración del agua*. CESA-CAMAREN (En vías de publicación). pp. 4.

<sup>4</sup> FIELD, Barry C (2001). *Economía ambiental, una introducción*. McGraw Hill. Bogotá. pp. 3 y ss.

## Técnicas de valoración de los servicios ambientales

Valorar la vida y los mecanismos naturales que permiten su conservación es uno de los retos planteados por una economía ambiental, naciente y cuestionable disciplina que es observada por muchos autores más como una parte de la microeconomía que ligada a la macroeconomía.<sup>4</sup> En otras palabras, esta visión niega importancia al modo de producción dominante que se impone en una sociedad y da más importancia al comportamiento de los individuos y los pequeños grupos.

Están en uso una serie de metodologías de valoración, algunas muy complejas y de difícil comprensión para la mayoría de personas. Están cargadas de fórmulas y cálculos complicados que resultan poco útiles al final, porque, de acuerdo a las experiencias del Ecuador en valoración de recursos hídricos, las técnicas ceden ante la negociación y la decisión política que consideran cuánto está dispuesto a pagar el consumidor y cuál es la capacidad de presión que pueden ejercer los distintos sectores involucrados.

Técnicamente, encontramos que la mayoría de propuestas se basan en la aplicación del método de costo-oportunidad. Al aplicarlo, lo que se estima es el monto de dinero que podrían obtener los “dueños” del ecosistema que realiza la función que se desea tratar como servicio ambiental (páramo, bosque o cualquier otra) en el caso de que cambiara el uso de suelo para el desarrollo de una actividad productiva (agricultura, pastoreo o cualquier otra). La idea es, entonces, compensarle por ese ingreso

potencial que no recibiría (y que no queda claro si estaba ya en sus planes personales). El otro método utilizado en el país es el de fijar subjetivamente (“al ojo”) los costos y precios, lo que luego se somete a la negociación y presiones de cada sector.

Pongamos a modo de ilustración el caso de Pimampiro. El análisis realizado por Ecodecisión señala que: “Los pagos son el resultado de una negociación política más que un análisis técnico de la hidrología, valoración del agua de la planificación financiera del fondo”<sup>5</sup> Ese es el resultado en los restantes casos y allí hay que preguntarse quién tiene más capacidad de presión, si el campo o la ciudad, si los campesinos de la parte alta de una cuenca o los de la parte baja.

Una vez fijados los precios viene la convicción de que hay propietarios del agua y esta deja de ser un derecho de todos. Con ello, se otorgan “derechos de propiedad y de comercialización de los servicios ambientales”. Esa entrega de derechos, en el caso de los páramos, implica la destrucción de la consideración de que solamente se puede entregar derechos de uso a las comunidades ubicadas en aquellas zonas.

“El siguiente paso es hacer servicios ambientales más comercializables. Los mercados están basados en los derechos de propiedad individual para comerciar bienes y servicios”<sup>6</sup>

A partir de las distintas experiencias descritas en el foro, los participantes identificaron las lecciones generales [...] en algunos casos, los proveedores de servicios encuentran atractivo el PSA porque pueden constituir un mecanismo informal de establecimiento de derechos de propiedad.

<sup>5</sup> ECODECISIÓN (2002). *Evaluación de impacto de los servicios ambientales en las cuencas en Ecuador: lecciones emergentes de Pimampiro y Cuenca*. Quito, pp. 28

<sup>6</sup> SHILLING, John D. (2003). *Paying for environmental stewardship*. WWF.

<sup>7</sup> FAO (2003). *Foro Regional sobre sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas. Informe final*. Arequipa, Perú.

## Lo que nos demuestran las experiencias



La aplicación de un sistema de pagos de servicios ambientales, en el caso particular de las propuestas relacionadas con el agua en el Ecuador, trae consigo un conjunto de propósitos y de anuncios relacionados principalmente con la protección ambiental. Se refieren, por ejemplo, a “conservar, preservar y recuperar los recursos naturales [...] a fin de optimizar su aprovechamiento” o de “propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural”. Contrastemos esos propósitos con los hechos que llevan a sostener que, en la práctica, el pago por servicios ambientales no trabaja para los más pobres.

El **primer anuncio prometedor** suele ser que el pago de servicios ambientales vinculados a los servicios hídricos mejora su uso. Su base es considerar que el daño ambiental se origina en fallas de mercado que, al ser corregidas poniendo precio al servicio ambiental, ya no se presentará. La realidad nos muestra que esa es una mínima parte de un daño que se origina en la vigencia de modelos productivos que incrementan los procesos degradatorios. Si no se entiende así, no se ofrecerán sino pequeños parches para una situación generada esencialmente por la pobreza, que es la que empuja a los campesinos a ampliar la frontera agrícola y a causar daños ambientales. Tampoco se resolverá la ampliación de la superficie destinada a plantaciones con árboles foráneos, bajo el argumento de mayor competitividad, que han causado daño al páramo y a las fuentes hídricas.

El precio más alto, en un pequeño lapso, puede significar la reducción del consumo, pero eso no es sinónimo de eficiencia en el uso. La eficiencia en el uso proviene ante todo de la técnica empleada y de los mecanismos de distribución del recurso, en función de las necesidades de la tierra y los cultivos. Mucho más beneficiosas resultan, en términos de eficiencia y de equidad, mecanismos ya probados como la cuota tiempo o la cuota caudal.

La **segunda promesa** es que el pago por servicios ambientales reducirá los conflictos por el uso, la gestión y el acceso a los recursos hídricos. Al parecer, tras la negociación del precio y las formas de pago, existe un momento en que las partes que intervienen (y solo ellas, lógicamente), ven reducidas las tensiones que vivieron en el momento de la negociación.

Pero la entrega de derechos sobre los servicios ambientales crea la visión de que las comunidades de la parte alta son “dueñas del agua”, expresión que la escuchamos en distintos momentos por representantes de esas comunidades e incluso por personeros de municipios preocupados por el destino del recurso hídrico, necesario para su desarrollo. Los conflictos, entonces, se dan entre la parte alta y la parte baja o entre municipalidades que se disputan la propiedad. Incluso se ha llegado a casos en los que se ha pretendido detener los flujos de agua de riego hasta recibir pago por “su” agua.

En efecto, el precio, su determinación y sus posibles cambios posteriores se transforman en instrumentos permanentes de choque entre intereses de oferentes (vendedores) y usuarios (compradores).

Un **tercer ofrecimiento** que acompaña a los servicios ambientales es el de la reducción de gasto público. Este es un objetivo persistente de las políticas neoliberales que, en casos como la protección ambiental, significan insistir en el error de considerar gasto a las inversiones en desarrollo rural, las mismas que tienen un retorno seguro y rápido en términos económicos y sociales.

Es, sin embargo, un ofrecimiento que en general, parece cumplirse o que al menos tiene todas las condiciones para ser exitoso. El centro de la cuestión es que esa reducción del gasto se logra trasladando los costos del desarrollo rural integral a los “consumidores” de los servicios ambientales. La reducción de presupuesto estatal es reemplazada con el pago de servicios ambientales, monto insuficiente para obras grandes, muchas veces requeridas en el campo.

En estas condiciones, reducir el gasto público no significa propiamente que se lograrán más recursos para la conservación, sino que apenas se cambia de fuente de financiamiento para el caso de aquellos procesos en los que los recursos van a fondos de protección ambiental. Tampoco significa más eficiencia, pues en los casos en que se entrega dinero en efectivo, lo que acontece es que este complementa el ingreso familiar, de por sí deficitario, y no va a realizar más acción de protección que el anunciado mantenimiento de uso de suelo sin alterar el páramo o el bosque.

El **cuarto propósito enunciado** se refiere al pago de servicios ambientales como una manera de conducir a la evaluación objetiva de la disponibilidad de los recursos hídricos y la composición de los mismos en relación al ecosistema que nos ofrece el servicio.

En las experiencias conocidas, se refuerza la conclusión de que nuestro conocimiento o inventario de los recursos hídricos continúa incompleto y parcial. Esto conduce, como ya dijimos, a que la determinación del precio no considere la real influencia de un determinado ecosistema en los recursos hídricos. De allí que se prefiera metodologías como la de costo-beneficio, las cuales no consideran al servicio como tal, sino como un factor contingente: las ganancias potenciales que el campesino puede lograr si realiza otra actividad productiva en ese ecosistema, dañándolo inevitablemente.

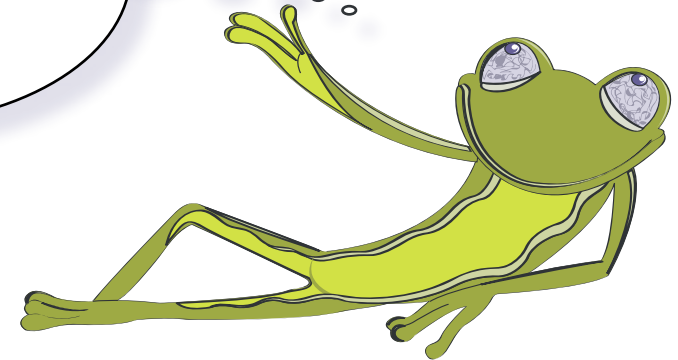
Finalmente, indicamos el **quinto ofrecimiento**, el cual señala que poner precio a los servicios ambientales, permite concienciar a la ciudadanía sobre la importancia de conservar las fuentes de agua. La experiencia nos dice que, al contrario, la determinación de pago por servicios ambientales se realiza sobre un nivel de conciencia ya existente, lo cual genera la voluntad de pago, pero que luego de implantado el sistema, esto poco o nada ayuda a generar conciencia ambiental y que, por el contrario, incluso conduce a una actitud de "cuido solo si me pagan por ello".

Incluso hay casos en los que la ciudadanía ni siquiera sabe que en su factura de agua existe un porcentaje incrementado para alimentar un fondo de protección ambiental y otros en los que tras el pago de servicios ambientales no se han realizado planes de manejo de la zona a ser protegida.

Lógicamente, no puede haber concienciación allí donde ni siquiera se tiene información. Pero, además, el pago no conduce necesariamente a una mayor conciencia. En Colombia, el problema se presentaría incluso por el

destino de los recursos provenientes del pago de servicios ambientales, que en lugar de incentivar a los productores en la conservación de las cuencas, se destina en gran proporción a financiar a las Corporaciones Autónomas Regionales.<sup>8</sup> Una experiencia que vale tomar en cuenta por las similitudes de nuestros dos países en políticas públicas.

**Pero el problema principal sigue presente**



**E**l argumento más utilizado a favor de los sistemas de pago por servicios ambientales es que gracias a ellos se puede contar con un mecanismo eficiente de protección ambiental y que, junto a la protección de los servicios ambientales, vienen beneficios sociales importantes.

Si bien hay casos que ayudan a complementar los ingresos familiares, es indiscutible que son montos tan pequeños y para pocas familias, de manera que no contribuyen a reducir la pobreza.

Stefano Pagliola, economista del Banco Mundial y uno de los promotores del pago por servicios ambientales, señala

<sup>8</sup> ESTRADA, Rubén D. y QUINTERO, Marcela (2002). *Propuesta metodológica para el análisis de cuenca: una alternativa para corregir las deficiencias detectadas en la implementación del pago por servicios ambientales*. GTZ, CODESAN, CIAT. Bogotá.

como un hecho importante que: "Los sistemas de pagos por servicios ambientales no son programas de reducción de la pobreza".<sup>9</sup> Y que:

Son necesarios esfuerzos especiales para asegurar que los pobres tengan acceso a las nuevas oportunidades creadas por los programas de PSA. Por ejemplo, en Costa Rica se ha creado un sistema de contratación colectiva a través del cual grupos de pequeños agricultores pueden integrarse al programa de PSA colectivamente en vez de individualmente.<sup>10</sup>

Del mismo modo, en el informe del IIED<sup>11</sup> en el que se analizan 287 casos de mercados de pago por servicios ambientales alrededor del mundo, 61 de los cuales se refieren a recursos hídricos, se llega a algunas conclusiones importantes que ratifican lo dicho:

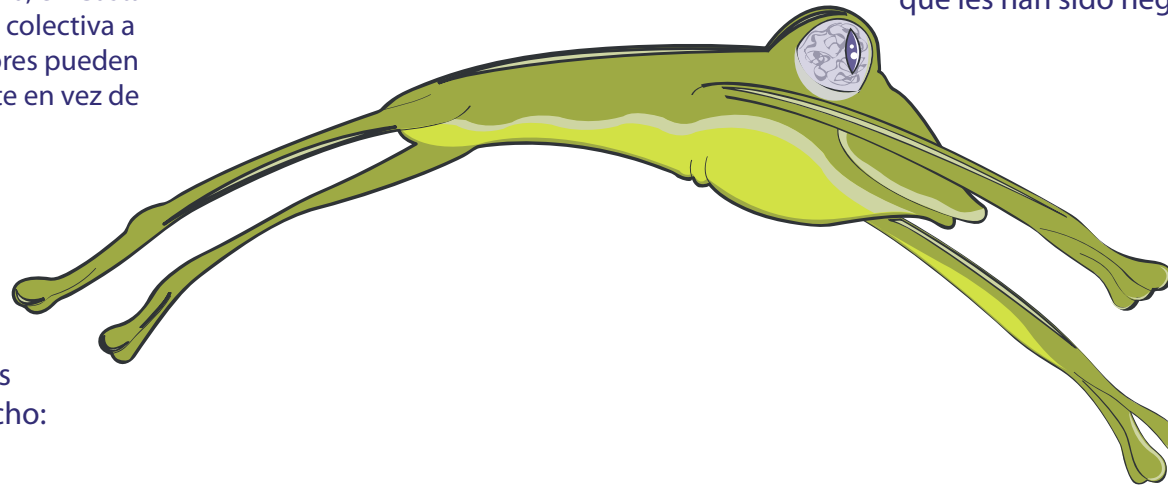
- ✦ "... todavía existen muy pocas pruebas que demuestren que todos tienen igual posibilidad de acceso a un mercado. De hecho, impulsando la competencia, los mercados pueden conducir a los grupos de menores recursos a la marginación cuando son desalojados de las tierras boscosas. Más aún, debido a que los mercados incorporan un sistema de pago para la asignación de recursos, quienes disponen de menos dinero tienen poca influencia respecto de la prestación del servicio".
- ✦ "Entre los costos sociales, contrapuestos con beneficios potenciales equivalentes, se menciona la pérdida de derechos sobre recursos forestales o privatización de tierras comunes, reducción de seguridad alimentaria, y otros."

<sup>9</sup> PAGLIOLA, Stefano (2003). Pago por servicios ambientales: lecciones iniciales. Presentación en power point de su ponencia en el Foro regional sobre sistemas de pago de servicios ambientales. Arequipa-Perú.

<sup>10</sup> PAGLIOLA, S. y PLATAIS, Gunars. (2003). *Pagos por servicios ambientales*. Environment Strategy Note Nro.3. Banco Mundial.

<sup>11</sup> LANDELL-MILLS, N. y PORRAS, I. (2002). Op. Cit.

Entonces, si los sistemas de pago por servicios ambientales no reducen la pobreza ni forman parte de programas con este fin, esos campesinos pobres continuarán, hoy o mañana, presionando por el cambio de uso del suelo y buscando, en la ampliación de la frontera agrícola sobre los páramos, las oportunidades que les han sido negadas.



## Hacia la construcción de una alternativa

**T**ras constatar que el sistema de pago por servicios ambientales no demuestra cumplir los objetivos propuestos y que especialmente no reduce la pobreza ni garantiza la protección ambiental, es obligatorio realizar la búsqueda de una alternativa.

En el caso concreto del agua, el punto de partida es reconocer al líquido vital como un derecho humano fundamental. Ello se concreta en medidas como fijar una cantidad mínima gratuita de agua o sostener que el pago debe ser por mantenimiento del sistema de riego y no por el agua en sí (menos aún para los campesinos pobres y medios).

En este contexto, al Estado corresponde **garantizar el derecho al agua y ser responsable del respeto, protección e implementación del derecho al agua.**

Por tanto:

- ✦ El agua debe ser considerada como un bien común que pertenece a todos los seres humanos y a todas las especies vivientes del planeta.
- ✦ Es a la colectividad pública a quien corresponde asegurar el financiamiento de las inversiones necesarias para concretizar el lema de 'agua potable para todos'.
- ✦ Los ciudadanos deben participar, sobre bases representativas y directas, en la definición y realización de la política del agua, desde el nivel local al mundial.
- ✦ Se requiere determinar reglas claras de gestión de los recursos hídricos, sin contradicciones de superposiciones de competencias, que sean válidas a nivel nacional.



La relación con las comunidades de la parte alta no tiene sentido si se la entiende como una mera compensación, lo cual en su nombre mismo deja entender que se trata de aliviar un daño ya causado. Las compensaciones, además, no alcanzan nunca a reponer la afectación provocada. La relación debe darse más en el sentido de visualizar y reconocer (no necesariamente con pago en efectivo) su aporte en la conservación de los ecosistemas

y ello solo tiene sentido en la realización de programas de desarrollo rural integral, bajo responsabilidad del Estado. Entre los **mecanismos de gestión**, hay que considerar lo siguiente:

- ✦ Como centro, realizar una gestión de cuencas, como tantas veces y por tan diversos medios se ha insistido.
- ✦ Inscribir en la legislación la cultura tradicional del agua y los derechos locales al agua, particularmente los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas que conforman el Ecuador, así como de las municipalidades y consejos provinciales.
- ✦ Construir participativamente una política nacional integral para la gestión de los recursos hídricos.
- ✦ Ampliar los derechos de las comunidades como una vía para ampliar su participación real en la gestión de las cuencas.
- ✦ Definir mecanismos de corresponsabilidad entre los campesinos de la parte alta y la parte baja (experiencia de Chimborazo).

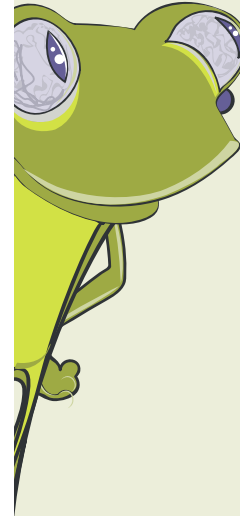
Desde la perspectiva de la gestión ambiental, los señalamientos anteriores se complementarían con los siguientes:

- ✦ Protección y manejo participativo de los ecosistemas asociados a los recursos hídricos.
- ✦ Definición de acciones emergentes en las zonas más afectadas o sobre-explotadas.

- ✦ Establecimiento de mecanismos para garantizar los caudales ecológicos mínimos (con un extra), que no pueden ser trasladados de una a otra cuenca.
- ✦ Ampliación y reforzamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las medidas de protección de los páramos, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas y campesinas.
- ✦ Detención del fraccionamiento de los páramos y elaboración de planes de manejo regionales.
- ✦ Defensa del Patrimonio Forestal del Estado y elaboración de políticas forestales de ampliación y protección de los bosques.
- ✦ Protección y recuperación de humedales.

Finalmente, hay que considerar **las formas de financiamiento de las obras de desarrollo rural vinculadas a las comunidades protectoras de los páramos, bosques y cuencas**. Para ello, hay posibilidades múltiples, que empiezan con la determinación de uso de los recursos presentes en el presupuesto del Estado y que hoy van mayoritariamente al pago de la deuda externa. De hecho, cuando se miran montos como los destinados a la deuda externa, los gastos militares o el salvataje bancario, es lógico concluir que capacidad y que recursos económicos existen. Decidir su destino es una decisión política, que hasta hoy ha beneficiado a minorías claramente identificables.

Mecanismos concretos que podrían contribuir a ello son:



- ✦ La creación de un fondo estatal de protección ambiental de páramos y bosques. Se puede, para ello, redireccionar recursos que hoy van para gastos improductivos como la compra de armas o el tormentoso pago de la deuda externa
- ✦ Hacer mandatario que un porcentaje del presupuesto de los Consejos Provinciales y los Organismos de Desarrollo Regional se destine para estos fines
- ✦ Sostener mecanismos de cuota caudal o cuota tiempo para buscar equidad en la distribución del líquido.
- ✦ Diferenciar tarifas para la agro-industria y las hidroeléctricas, de manera que, con la diferencia, se realicen proyectos de desarrollo para las comunidades de la parte alta.
- ✦ Crear un sistema de impuestos verdes a los usuarios (no consumidores) del agua y de subsidios directos para los campesinos pobres.
- ✦ Brindar apoyo a las estrategias comunitarias.

Estas y muchas otras posibilidades deben necesariamente tener como norte la equidad y la inclusión.



**Insistimos que éste es un debate que inicia y que debe llevarse a cabo con profundidad. Sin embargo, las evidencias negativas de la aplicación de los sistemas de pago por servicios ambientales nos llevan a plantear que, ante todo, se trata de una lucha en argumentación y acción para plantear un desarrollo distinto al que existe en la actualidad. En buena medida, el destino de nuestra riqueza natural y de la calidad de vida de los y las ecuatorianos depende de las opciones que se tomen en este aspecto.**

 **Foro de los Recursos Hídricos**

El Foro de los Recursos Hídricos está coordinado por el CAMAREN.  
Av. Eloy Alfaro y Amazonas,  
Ed. MAG 7º piso, Quito - Ecuador  
Telf: (593-2) 2563 485  
Fax: (593-2) 2563 419  
E-mail: foros@camaren.org  
Web: www.camaren.org



Auspician



Embajada Real de los Países Bajos en Ecuador



Asociación Mundial del Agua  
SAMTAC - Comité Técnico Asesor Sud América



Deutsche Welthungerhilfe  
AGRO ACCION ALEMANIA





Desde tiempos remotos, en muchas culturas de nuestra América, la rana ha sido pregonera de la lluvia. Desde siempre ha estado íntimamente ligada al agua. Los aríbalos (vasijas) en que los incas transportaban el agua tenían, en su parte posterior, una argolla en forma de rana. Por ella pasaban la cuerda con la que amarraban el aríbalo a la espalda. Por ello la hemos escogido como símbolo de estos *Cuadernos Populares del Agua*.

Los *Cuadernos Populares del Agua* surgen como una necesidad de entregar a las organizaciones populares las reflexiones realizadas al interior del Foro de los Recursos Hídricos. Son escritos utilizando un lenguaje sencillo y cotidiano, para que puedan ser comprendidos por todos. Buscan promover el análisis y la discusión de los problemas del agua en las organizaciones. Pretenden que un mayor conocimiento que podamos adquirir sobre el agua se transforme en propuestas. Buscan mejorar la gestión de este recurso que es fuente de vida.



## Foro de los Recursos Hídricos

Es un espacio abierto, democrático, plural. En él participan: organizaciones populares, organizaciones gremiales, ONGs, instituciones gubernamentales, universidades, juntas de riego y de agua potable, gobiernos locales y regionales, todos quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos hídricos y a formular propuestas para mejorar su manejo. El Foro Nacional de los Recursos Hídricos es un espacio para construir juntos y para juntos proponer alternativas para el manejo de nuestros recursos naturales. El Foro desplegó sus actividades, a nivel regional y a nivel nacional, desde julio del 2001. Se han constituido Mesas de Trabajo en 17 provincias del país.

**Todos  
porel agua  
el agua  
para todos**