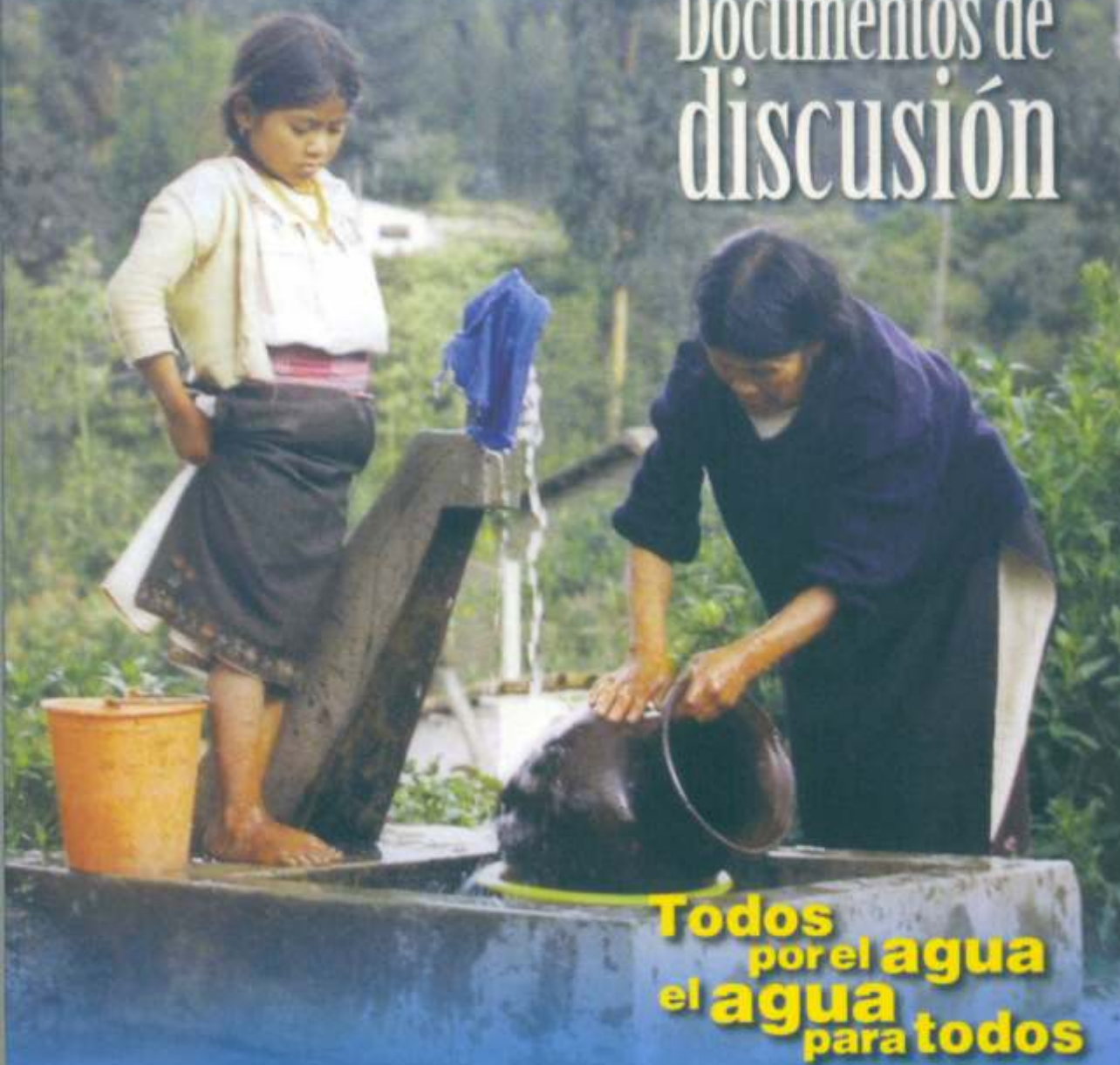


Foro de los Recursos Hídricos

TERCER ENCUENTRO NACIONAL

Documentos de discusión



**Todos
por el agua
el agua
para todos**

 **Foro de los
Recursos Hídricos**

3er
encuentro nacional

© **Foro de los Recursos Hídricos**

Tercer Encuentro Nacional

Todos los derechos reservados

Coordinación CAMAREN

Av. Eloy Alfaro y Av. Amazonas, Edif. MAG, piso 7

Telfs: 2563 485 / 2563 419

E-mail: foros@camaren.org

administracion@camaren.org

www.camaren.org

Edición

Aline Arroyo

Revisión

Aline Arroyo

Andrés Landázuri

Diseño gráfico

Verónica Avila Diseño Editorial

Producción

Rispergraph

Quito, Ecuador, 2005

Inauguración del Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos	7
⇒ Antonio Gaybor Secaira	
Las llaves abiertas de América Latina	15
⇒ Juan Carlos Alurralde	
Proyecto de Ley Reformatoria de la Codificación de la Ley de Aguas y Leyes conexas: 6 aspectos claves	33
⇒ Diego Pazmiño	
<i>Comisión Jurídica Legal</i>	
La elaboración de un inventario de los Recursos Hídricos	61
⇒ Roberto Chiriboga Urquiza	
<i>Comisión de Inventarios y Cuencas</i>	
Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego	85
⇒ Alex Zapatta C.	

Contenido

El derecho al agua y el dilema de los servicios ambientales	115
➡ Edgar Isch López <i>Comisión de Valoración de Recursos Hídricos</i>	
Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador	157
➡ Juan Fernando Terán <i>José Villarreal (caso Guayaquil)</i> <i>Jaime Galarza (caso Machala)</i>	
Conclusiones y propuestas	205



FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Inauguración



El Tercer Encuentro

del Foro de los Recursos Hídricos¹

• Antonio Gaybor Secaira²

El Agua ha sido un tema de gran preocupación social. Conforme crece el aparato productivo, aumenta la extracción de recursos y las ciudades, avanza la contaminación y decrece la disponibilidad del agua, los conflictos sociales se profundizan y los sistemas de gestión se vuelven incapaces de frenar los nuevos desafíos del desarrollo. Hoy en día, se trata de un asunto que causa mucho interés en la sociedad y en sus organizaciones. El agua es un eje movilizador, de ella depende la vida. Con el agua se puede mejorar el mundo, siempre y cuando encontremos nuevas formas de gestionarla, de distribuirla, de usarla y de conservarla, pues es un patrimonio de todos los pueblos. Como dice Serrat: “si el hombre esta vivo, el agua es la vida”.

La problemática del agua y de su gestión no puede ser comprendida sustrayéndola del modelo de desarrollo. La política de aguas en el Ecuador, como en cualquier otra parte del mundo, siempre ha estado inscrita dentro de una propuesta más global de organización de la sociedad.

Nuestro Foro viene analizando la situación de los recursos hídricos. Y no nos hemos quedado en el diagnóstico. Entre todos, en medio de un debate amplio y plural, acopiando la experiencia y la sabiduría de nuestro pueblo, hemos creado un conjunto de propuestas para su aplicación a nivel local y nacional de manera articulada. Queremos que esta práctica de acción alimente, a su vez, la profundización de conocimientos y las estrategias sobre el quehacer.

Nuestras propuestas no están diseñadas para reproducir las lacerantes consecuencias que genera el modelo actual de desarrollo y de gestión de recursos hídricos. Sin ninguna pretensión, queremos cambiar ese curso actual. Nuestras alternativas se inscriben dentro de un marco global de lucha por la equidad, se encaminan a la construcción de una auténtica democracia y, en medio de este marco, buscan que el acceso al agua sea un derecho humano en pleno ejercicio.

¹ Quito, 11 y 12 de noviembre 2004.

² Coordinador del CAMAREN y del Foro Nacional de los Recursos Hídricos.



Reforma legal

En muchos países de América Latina, se multiplican los proyectos de leyes sobre aguas para luego archivarse en los Congresos. La propuesta del capital es única para toda la región y se inscribe dentro de la concepción global que asigna al mercado todos los poderes y favorece la concentración y la exclusión. En cambio, desde el otro lado de la raya, diferentes tipos de organizaciones hacen sus propias propuestas. El Ecuador no ha escapado a esta situación. En nuestro país, recién en mayo de este año se codificaron las leyes. Otra vez la trampa se puso en juego: se sumó y se restó solamente lo que quisieron sus autores. Las organizaciones sociales relacionadas nunca fueron consultadas por quienes legislan en nombre del pueblo.

El Foro, desde el 2002, analizó el marco normativo y definió la necesidad de plantear una reforma en base a los acuerdos y mandatos alcanzados en los dos Encuentros anteriores.

Una comisión de especialistas trabajó este año una propuesta que ha sido analizada estos últimos meses en las provincias. Contamos con un proyecto que hoy será presentado al Congreso. Con él buscamos:

- Facilitar el acceso equitativo al uso y al aprovechamiento del recurso.
- Garantizar adecuados niveles de gestión y de planificación de recursos hídricos en el ámbito nacional y en las unidades de gestión.
- Incorporar las disposiciones específicas orientadas al ejercicio de los derechos colectivos ambientales y de los consumidores.
- Normar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de los afrodescendientes y de las comunidades locales.
- Establecer un sistema de tarifas, cuya finalidad sea que los usuarios directos e indirectos del agua contribuyan, de modo socialmente equitativo, a financiar la gestión de los recursos hídricos.



Una demanda por violación constitucional

Estamos en una época donde ni siquiera son respetadas las normas establecidas por los propios grupos de siempre. Estas siempre se acomodan a su gusto y satisfacción.

La Ley de Aguas establece que las concesiones para usos productivos sean de plazo determinado. El Consejo Consultivo de Aguas, sin tener competencias, pero reve-

lando un profundo interés de clase, estableció que las concesiones sean a plazo indeterminado, lo cual significa entregar el agua en propiedad y de manera incondicional. Se trata de una forma de privatización. Este es un ejemplo que muestra la regla general: que el atropello y la corrupción surge desde el poder.

Desde el Primer Encuentro del Foro, hemos señalado esta violación a la Constitución y las implicaciones perversas que ello tiene contra el interés nacional en lo económico, lo social y lo ambiental. El Estado ha perdido ese instrumento clave de gestión que es la concesión. Ya no se podría exigir que los usuarios utilicen el agua para los fines establecidos en la concesión, por ejemplo, o que se mantengan las fuentes, o que no se contamine, o que se use el recurso de manera responsable, etc.

El Foro le dice al país que esto no podrá seguir. Con su fuerza y capacidad, va a luchar para revertir esta decisión. No podemos quedarnos con los brazos cruzados. Amparados en nuestros derechos, presentaremos una demanda de inconstitucionalidad.



Inventarios y planificación

El agua es un bien público. Un aspecto clave para su gestión es la participación social en el estudio, en la planificación y en la ejecución de la política y de los proyectos a nivel local y nacional.

Las Mesas Provinciales del Foro, con profundo conocimiento de la realidad local, señalan que es necesario inventariar la situación de las fuentes de agua y su distribución, el estado de los sistemas de riego y del agua de consumo doméstico, el nivel de la contaminación y otros impactos ambientales, los conflictos sociales entre usos y entre usuarios, los problemas existentes entre los sectores sociales que están localizados en las fuentes y los que están abajo, etc. Esta no es una tarea solo de técnicos. Se trata de un proceso de investigación que tiene que ser participativo. Contamos con que en él participen los diferentes sectores organizados y las diversas entidades locales, con la clara determinación de que este esfuerzo de conocer sea para transformar y para cambiar la situación actual. Que este proceso sirva para la planificación y que esos planes y proyectos sean ejecutados. Que sea, además, un proceso de capacitación y de empoderamiento.

No nos quedamos solamente en el análisis. Hemos elaborado una propuesta metodológica y estratégica. Ojalá que nuestra propuesta, que será afinada en este Foro, se transforme en un eje importante de acción de las Mesas de Trabajo, tanto a nivel provincial como nacional, para su implementación en el país una vez finalizado el Encuentro.



El riego

En esta sociedad donde prima la inequidad, donde la tierra está concentrada en pocas manos, al igual que el capital y el agua, donde los campesinos con poca tierra o sin tierra son la fuente de fuerza de trabajo barata que favorece la reproducción del capital y la tan aclamada competitividad empresarial, es urgente que el riego sea un medio de lucha contra la pobreza. Mejorar los sistemas de riego campesinos y comunitarios, ampliar el área regada, incrementar la eficiencia del uso del agua en los cultivos y evitar el deterioro ambiental son desafíos que tienen que enfrentarse. Tampoco habrá cambio si las organizaciones de regantes no son fortalecidas para que puedan manejar sus sistemas con eficiencia y equidad, con participación social y con solidaridad.

Sin duda que el sistema institucional actual es burocrático, centralizado, profundamente antidemocrático y dependiente de los intereses de clase. Los tamaños y las acciones de las corporaciones y de sus proyectos dependen más del interés del capital local o regional que de una estrategia de desarrollo nacional. Se trata de un aparato seriamente cuestionado, que demanda cambios de fondo.

Hemos trabajado en una propuesta de reestructuración institucional que garantice la participación social en todas las instancias directivas, la veeduría popular y la descentralización. Deseamos que los organismos locales asuman roles importantes en la construcción y la mejora de los sistemas, en el acompañamiento, en la capacitación y en la cogestión. Además, pretendemos que se acabe con la duplicidad de competencias.



Valoración y servicios ambientales

En esta época de neoliberalismo, se quiere poner precio a todo. Hasta el aire parece estar amenazado.

El sueño neoliberal es convertir todo lo que tiene un valor de uso en una mercancía. A este bien común y natural que es el agua, lo quieren transformar en un bien privado, quieren que sea una mercancía que se transe de acuerdo al comportamiento de la oferta y la demanda. Que el que tiene compre y que los muchos que no tienen vean pasar el agua que va a las empresas.

En estos últimos tiempos, se ha creado la idea falsa de que son dueños del agua los pobladores de los lugares en donde están las fuentes. Para que no suba la frontera

agrícola, los de abajo deben pagar generalmente el precio de oportunidad. El agua es un bien público nacional y, por lo tanto, el buen manejo de las fuentes de agua también es de responsabilidad pública. Esto exige el establecimiento de estrategias de desarrollo de gestión del agua y de desarrollo rural que mejoren las condiciones de vida de los campesinos y de las comunidades.

El bosque protector y el páramo seguirán destruyéndose si no hay transformaciones en la estructura agraria, si no se generan alternativas de empleo y de valoración de la producción. Hemos iniciado este debate, pero habrá que profundizarlo en el futuro, especialmente a nivel local. Tal vez la virtud del proceso radique no solo en los aportes hechos, sino en haber propuesto el debate.



La privatización

La escalada privatizadora de los servicios de agua potable en las grandes y medianas ciudades avanza, y el capital nacional ya está entrando en este negocio: un negocio con demanda y crecimiento seguros, lo cual garantiza condiciones contractuales favorables y una ganancia sostenida, tal como le agrada al capital. Un argumento central a favor de la privatización era asegurar que la empresa pública es ineficiente y la privada un modelo a seguir. La historia reciente ha demostrado la debilidad del argumento. Como encuentran justificación para todo, ahora se quiere privatizar servicios de empresas consideradas eficientes. Para lograr eso hay muchos mecanismos, por cierto, muy bien conocidos, como la presión abierta de los organismos financieros internacionales: o se abren al capital privado o no hay préstamos, tal es la consigna.

Tenemos optimismo y fe en el futuro porque nos asiste la razón y tenemos el derecho a no querer seguir como estamos. Las propuestas elaboradas con el concurso mancomunado de las Juntas de Regantes y de Agua Potable, de los movimientos populares, de las universidades, de las ONGs y de los delegados institucionales, solo podrán convertirse en acciones concretas de cambio si acumulan fuerzas y se movilizan. La historia nos enseña a mirar el futuro de frente y nos revela que los cambios que anhelan los pueblos no se consiguen solamente teniendo de nuestra parte la razón.



Las llaves abiertas de América Latina

Las llaves abiertas

de América Latina

• Juan Carlos Alurralde

Introducción

El presente texto ha sido basado en el documento de recopilación *Las canillas abiertas de América Latina*, de la Casa Bertolt Brech, documento de la Fundación Solón, Public Citizen, y la propia investigación del autor. Tiene como objetivo ilustrar algunas experiencias de privatización de los servicios de agua potable en Sudamérica y los procesos de resistencia que se generaron a partir de éstas. Se espera que dichas experiencias motiven la reflexión sobre nuevas propuestas de privatización de servicios de agua potable en nuestro continente, como es el caso de Quito.

¿Por qué se quieren privatizar los servicios de agua potable?

Una de las estrategias centrales del sistema neoliberal es la mercantilización de los recursos naturales. El agua, al ser un recurso cada vez más escaso, se ha convertido en un objetivo estratégico de las grandes transnacionales y corporaciones, pues se trata de uno de los negocios más rentables y estables tanto para el presente como para el futuro.

El mercado del agua es inmenso. Los actuales volúmenes de venta alcanzan los 400.000 millones de dólares al año. En la siguiente tabla se pueden observar las cuatro empresas transnacionales comercializadoras de agua y sus servicios más grandes del planeta. Entre ellas, destaca la Suez, cuyo mercado comprende a más de 125 millones de personas en el mundo y tuvo una venta por concepto de servicios, en el sector agua, de más de 10.100 millones de euros el año 2003.

Empresa	Ventas Millones de euros	Ventas de agua Millones de euros	Clientes Millones	Puesto Global Fortune
Suez – Onedo (Francia)	40.222	10.100	125	74
Veolia – Vivendi (Francia)	30.800	11.300	108	42
RWE – Thames (Alemania – G. Bretaña)	46.600	2.900	70	82
Bouygues – SAUR (Francia)	22.200	2.300	36	211

Fuente: RWE (Remania Westfalia) y datos de la Global Fortune.

A fines del 2004, el 95% de los servicios de agua potable en el mundo se encontraba en manos públicas. Esto hace que el sector agua se constituya en la “última frontera” que le queda al sector privado por invadir. Además, es previsible que se produzcan grandes presiones para “liberalizar” uno de los últimos sectores no regidos por las leyes del mercado.

La escasez del agua incentiva a los consorcios de las empresas privadas a presentarse como una solución a la crisis mundial. El Banco Mundial ha defendido permanentemente la tesis de que la forma de aumentar la disponibilidad de agua es tratándola como un producto más del suelo y del subsuelo que, como el cobre, el oro y el petróleo, debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir. Es claro que la inversión y la colocación de capital se hace únicamente en sectores donde las utilidades prometen ser mayores y no donde verdaderamente hace falta.

A continuación enumeramos algunas de las características comunes de las transnacionales de servicios de agua potable.

- **Abastecimiento**— Invierten en países desarrollados donde la rentabilidad es mayor (por ejemplo, el 85 % de los ingresos de la Suez provienen de Europa). En países pobres, concentran sus servicios en los barrios de mayor capacidad de pago (en el caso de El Alto, La Paz, los distritos 6 y 7, considerados como los más pobres, fueron excluidos luego de la firma del contrato de concesión).
- **Precios altos**— En la mayoría de los casos que se han dado en América Latina, se ha observado una subida de precios significativa luego del proceso de privatización. Además, se eliminan los subsidios, se obliga a la indexación al dólar y al pago del lucro, etc.
- **Falta de control**— Pérdida de control social y de incidencia debido a que los

contratos contienen cláusulas de confidencialidad que hacen imposible una fiscalización por parte de organizaciones de la sociedad civil.

- **Disminución de la eficiencia del sistema de distribución y desmejora, en algunos casos, de la calidad del agua**— Debido a la búsqueda de maximización de los beneficios por parte de las empresas privadas, generalmente se disminuyen los gastos operativos y repositorios, lo cual deriva en un empeoramiento del servicio. En el caso de Santiago, por ejemplo, la empresa reconoce que existen grandes pérdidas de agua en la red, pero afirma que no se justifica una inversión en reposición de tuberías por la función económica y el modelo financiero utilizado.
- **Ausencia de criterios ambientales**— Generalmente, en función de la maximización del beneficio, los contratos no consideran criterios ambientales como los caudales ecológicos, el control de la contaminación y otros.
- **Flexibilidad laboral**— La privatización causa despidos y pérdida de estabilidad laboral y de prestaciones (según la OIT, normalmente se produce una reducción del 50% de personal).
- **Perdida de ingresos para el Estado**— Es el sector público el que debe hacerse cargo de los pobres luego de la privatización. Por ejemplo, el gobierno chileno subvenciona con 30 millones de dólares anuales a los pobres que no pueden pagar la tarifa de agua.

El marco mundial y regional

A tres años de la Cumbre de Río más Diez, según especialistas que asistieron, a fines de abril del 2004, a la sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) de la Organización de las Naciones Unidas, en su sede en Nueva York, los avances en materia de agua y saneamiento son alarmantemente lentos. Algunos especialistas del mundo industrializado siguen sosteniendo que la privatización puede ser el modo de lograr eficiencia en la administración y la distribución del agua, pero esa posición no es compartida por numerosos gobernantes y grupos de la sociedad civil del mundo en desarrollo.

Según un estudio realizado en 20 países por la organización no gubernamental canadiense GlobeScan Research, estudio presentado durante la mesa redonda organizada por la Alianza de Comunicadores por el Desarrollo Sostenible, en el marco de la CDS en Nueva York, la mayoría de la gente ha empezado a dudar que privatizar sea la respuesta en este terreno. En esa encuesta, la mayoría de los entrevistados –en 11 de los 20 países estudiados– dijo ser partidaria de menos privatización del agua. Esa corriente de opinión se expresó con especial fuerza en América Latina.¹

“Los resultados dan qué pensar, pero no sorprenden. Procesos de privatización

¹ Cfr. Haider Rizvi, “Acceso al agua lejos de las Metas del Milenio”, en *Tierramérica Tiempo Digital*, <http://www.tiempo.hn/TURISMO/turismo.htm>. Publicado también en <http://www.tierramerica.net/2004/0501/articulo.shtml>

mal manejados en varios países, sumados a la pérdida de confianza del público debido a escándalos en compañías, significan que la burbuja de las privatizaciones puede estar perdiendo apoyo; justo cuando el sector privado se prepara para una mayor expansión”, comentó el presidente de GlobeScan, Doug Miller. En la encuesta de GlobeScan, 84% de los consultados opinó que el acceso al agua potable es un derecho humano básico.

En enero del 2004 se realizó en Delhi, India, el Primer Foro Social Mundial del Agua, donde participaron más de 200 personas de 63 países y seis continentes. Entre otras acciones, se decidió promover la inclusión de un convenio internacional del agua, bajo el marco de las Naciones Unidas, con el propósito de establecer resoluciones que influyan en las políticas y las legislaciones nacionales de los países miembros. Esta propuesta encontró eco en diversas organizaciones e instituciones. En abril del 2004, en New York, se definieron las primeras acciones para avanzar en este objetivo.

En la región andina de América del Sur, se está sufriendo una amplia gama de cambios sociales, físicos y ambientales, los cuales van desde el crecimiento explosivo de algunas ciudades a la constante expansión de la actividad industrial y a cambios en los patrones climáticos. Los recursos hídricos andinos están siendo explotados para satisfacer crecientes demandas internas y externas y, a medida que los suministros de agua se vuelven más inciertos y el debate sobre cómo debe ser gestionado este recurso se polariza, los usuarios locales y las instituciones vinculadas tratan de diseñar un camino de salida para esta situación.

En el marco del III Foro Mundial del Agua, realizado en Kyoto en marzo del año 2003, se expresó una visión para las Américas que hace énfasis en el control y la gestión privada de los recursos hídricos, en su distribución a través de mecanismos del mercado y en el aliento a los tratados multilaterales y bilaterales de libre comercio dentro de la región.

Opuestas a esta visión, diversas organizaciones sociales y civiles de las Américas han planteado, en Kyoto y en dos foros desarrollados paralelamente en Nueva York y en Sao Paulo, que el agua debe mantenerse como patrimonio común y como bien público, porque debe estar disponible para las comunidades humanas y para la conservación de los ecosistemas. Las particularidades culturales y el derecho social al agua deben coexistir con las fuertes presiones que conciben el agua como un bien económico.

Resistencia a la privatización de los servicios de agua potable

Buenos Aires, Argentina

Los servicios de agua potable de la ciudad de Buenos Aires fueron concedidos a la Suez Lyonnaise des Eaux en el año 1993. El contrato fue elogiado por el Banco Mundial, el gobierno argentino y la industria del agua como un gran suceso histórico internacional.

Durante los primeros 8 años del contrato, las débiles prácticas reguladoras y las renegociaciones del contrato, las cuales eliminaron el riesgo compartido, permitieron a la subsidiaria de Suez, Aguas Argentinas S.A. (AASA), percibir un 19% de ganancia sobre su promedio de valor neto.

Otras características de la experiencia de Buenos Aires fueron las siguientes:

- **Incremento de tarifas**— El precio del agua aumentó en 88% entre mayo de 1993 y enero del 2002, a pesar de que en el contrato se establecía que las tarifas no podían incrementarse por el lapso de 10 años.
- **Inversiones no cumplidas**— Como ejemplo, Aguas de Buenos Aires se retractó sobre sus obligaciones contractuales de construir una nueva planta de tratamiento de aguas cloacales, lo cual dejó como resultado que más del 95% de los servicios de cloacas de la ciudad sean arrojados directamente al Río de La Plata. De acuerdo a ETOSS (organismo regulador), el grado de incumplimiento alcanzó el 42% durante el primer quinquenio del contrato.
- **Condonación de multas por incumplimientos**— Debido a los grandes incumplimientos en el tema de las inversiones, ETOSS aplicó grandes multas de acuerdo al contrato. Sin embargo, AASA sólo pagó el 42%.
- **Violación del contrato de tarifas y calidad de aguas.**
- **Endeudamiento excesivo**— (650 millones de dólares).
- **Juicio ante el Centro Internacional para la Resolución de Conflictos (CIADI), del Banco Mundial**— a través del cual la Suez intenta recuperar 500 millones de dólares.

Estos hechos han generado una movilización social que reclama se cancele el contrato de concesión con AASA. Por otra parte, el gobierno del actual presidente Kishner está desarrollando una serie de estrategias legislativas para impedir que el juicio entre el estado argentino y AASA sea ventilado en Washington.

Santa Fe, Argentina

El servicio sanitario de las ciudades de Rosario, Santa Fe y otras 13 de la provincia fue privatizado en 1995 mediante una concesión por 30 años otorgada a la Suez

Lyonnaise des Eaux. Los principales efectos de la privatización fueron los siguientes:

- El objetivo de universalizar la medición del servicio fue incumplido, ya que a la empresa le convenía más cobrar por superficie de metro construido en base a telemedición, razón por la que sobrefacturó considerando toldos de aluminio, aleros, etc.
- Las tarifas, al igual que el caso de Buenos Aires, fueron incrementadas (violando el compromiso del contrato de no incrementarlas en 10 años).
- Las inversiones no fueron cabalmente cumplidas, se iniciaron negociaciones interminables y los barrios pobres fueron postergados. Se trató de adjudicar la responsabilidad a los municipios.
- La presión baja en la red del sistema provocó que varios barrios queden sin servicio en los días de verano.
- La tasa de rentabilidad de la empresa se duplicó en relación a las tasas obtenidas en Europa.

A partir del año 2001, por las razones anteriormente mencionadas y por las experiencias que se vivían en Buenos Aires, distintas organizaciones cívicas, sociales, ecologistas, de profesionales y otros constituyeron la "Asamblea provincial por el derecho al agua". Del 26 de Septiembre al 1 de octubre del 2002, se realizó un referéndum provincial en el cual una amplia mayoría la población votó a favor de la terminación del contrato. Actualmente, la población y el gobierno provincial continúan la búsqueda de la revocación del acuerdo.

Santiago, Chile

La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario fue privatizado en la región metropolitana de Chile en 1999. Se otorgó una concesión a las empresas Suez Lyonnaise des Eaux y Aguas de Barcelona por 30 años. Los principales efectos de la privatización fueron los siguientes:

- Fuerte incremento de tarifas, entre 100 y 200% según Chile Sustentable, que las convirtió en las más altas del continente, según la CEPAL (2203). Este hecho ha provocado la reducción del consumo básico por parte de los sectores de la población mas empobrecidos.
- El gobierno chileno se ha visto obligado a otorgar un subsidio directo de 30 millones de dólares a las familias de menores ingresos, lo cual, a su vez, se convierte en un subsidio para la empresa.
- Aguas Andinas ha declarado una ganancia anual de 300 millones de dólares para el año 2003. Sin embargo, se niega a subvencionar a las familias pobres.
- La empresa no desea reponer tuberías e infraestructura, argumentando que no es financieramente rentable, lo cual produce perdidas de agua y una baja eficiencia en el servicio.

Si bien en Chile no se han producido movimientos y manifestaciones sociales organizadas que expresen descontento o soliciten la revocación del contrato de concesión, existen diversas voces e instituciones muy críticas que empiezan a cuestionar el proceso de privatización y sus nocivos efectos en contra del interés público.

Cochabamba, Bolivia

La privatización del servicio de agua potable en Bolivia fue una condición de la renegociación de la deuda externa con el Banco Mundial, el FMI y el BID, en el año de 1996, al cual se denominó ajuste estructural reforzado. El 21 de agosto de ese año, se autorizó la privatización de SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) de Cochabamba, y se procedió a la licitación.

Para hacer efectiva la privatización, el gobierno aprobó la Ley 2029, la cual forzaba tarifas indexadas al dólar, monopolio y exclusividad de acceso a las fuentes de aguas a la empresa concesionaria y solamente una licencia de 5 años para organizaciones comunitarias e indígenas (sin derecho de exclusividad en el servicio). Se creó, además, la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), a la cual se otorgó la autoridad de disponer sobre todos los recursos hídricos del país para todos los usos. En realidad, la Ley 2029 solamente legalizó los contenidos de los contratos de privatización ya firmados con la Suez para el caso de "Aguas del Illimani" en la ciudad de La Paz.

Finalmente, el servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba fue privatizado en 1999, para lo cual se otorgó una concesión por 40 años al consorcio Aguas del Tunari, dominado por la empresa Bechtel de USA (actualmente es la empresa que tiene los mayores contratos de reconstrucción en Irak). La concesión se hizo por invitación directa, lo cual viola los procedimientos administrativos pertinentes para tal efecto. Las principales consecuencias de la privatización fueron las siguientes:

- Se produjo un incremento de tarifas casi inmediato (desde un 30% hasta, en muchos casos, el 300%).
- Muchas inversiones no fueron cumplidas.
- El área de concesión otorgó exclusividad del uso de fuentes de agua tradicionalmente campesinas, lo cual afectó a áreas rurales y a organizaciones campesinas y de riego.
- El contrato forzó la disolución de sistemas locales barriales de captación y distribución de aguas. Incluso se llegó a prohibir la acumulación de agua de lluvia, razón por la que varios dirigentes mencionaron: "hasta el agua de lluvia se ha privatizado".

La respuesta ciudadana a este conjunto de medidas no demoró. A partir de fines del año 1999, diversas organizaciones sociales, como la Federación de Regantes, comités de agua potable y muchos otros, se aglutinaron para conformar la denominada "Coordinadora de defensa del agua y de la vida".

Dicha coordinadora pidió inicialmente la revisión del contrato de concesión. Ante la negativa del gobierno el 20 de marzo del 2000, organizó un referéndum a través del cual la población expresó su total rechazo al contrato de concesión, la ley 2029 y la privatización del agua.

En abril del 2000, se produjo la revuelta más importante. El gobierno envió tropas especiales de seguridad, declaró estado de sitio y apresó a varios dirigentes. Hubieron decenas de heridos y un joven perdió la vida. Este autoritarismo sólo consiguió que otros sectores y organizaciones del país se solidaricen con el pueblo de Cochabamba, lo cual inició un bloqueo de caminos a nivel nacional. La protesta llegó incluso a sectores de la Policía y al propio prefecto de Cochabamba, quienes advirtieron que no se actuaría más para defender intereses foráneos injustos.

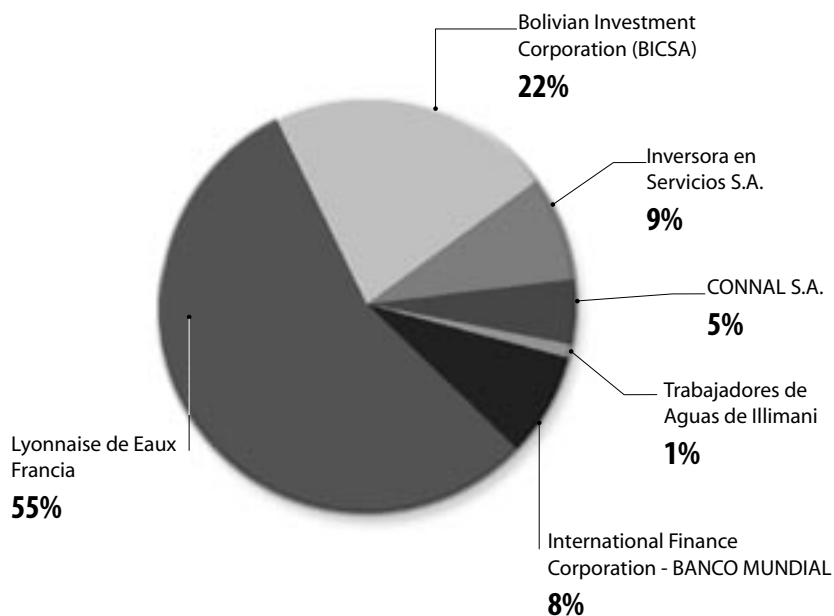
El contrato de concesión fue disuelto por la SISAB a fines de abril del 2000. Semanas más tarde, producto de las movilizaciones a nivel nacional, la Ley 2029 fue modificada en más de 30 artículos y cambiada a la Ley 2066, la cual tiene un carácter más social e inclusivo.

La empresa Bechtel y su socia Avengoa de España promueven actualmente un juicio ante el CIADI, del Banco Mundial, demandando entre 25 y 45 millones de dólares como indemnización por lucro cesante.

El Alto, Bolivia

El 24 de julio de 1997 se firmó un contrato de concesión entre Aguas del Illimani y la Superintendencia de Aguas para operar y expandir los servicios de agua potable y saneamiento. El contrato comprendía los Municipios de El Alto y La Paz y tenía una duración de 30 años, hasta el año 2027. Otro contrato de Régimen de Bienes, entre SAMAPA y Aguas del Illimani, otorgó a la concesionaria toda la infraestructura que era propiedad del municipio. El contrato consideraba 8 cuencas, con un caudal de 4.875 litros por segundo, lo cual representa 4 veces más de lo que dispone la ciudad de Cochabamba.

La composición de aguas del Illimani puede verse en la siguiente figura:



Fuente: *La Prensa*, 9 de marzo del 2001

Como se mencionó anteriormente, Lyonnaise des Eaux, la socia mayoritaria de Aguas del Illimani es la multinacional del agua más grande del mundo. International Finance Corporation (IFC) es un organismo miembro del Banco Mundial y BICSA está vinculada al Banco Mercantil de Bolivia.

La adjudicación de SAMAPA a Aguas del Illimani no fue un proceso transparente, pues marginó la participación de la sociedad civil y del municipio. Además, vulneró normas legales del país. La convocatoria a la concesión se realizó en base a un estudio realizado por el Banco Paribass de Francia bajo el seguimiento de la Superintendencia de Aguas (creada un mes antes de la concesión), por lo que no hubo posibilidad de analizar los términos de referencia y de promover un proceso de discusión pública tal como se esperaría de un proceso transparente en una sociedad democrática.

En la primera licitación, el único proponente fue Aguas del Illimani-Lyonnaise des Eaux de Francia. En vez de convocar a una segunda licitación, lo que se hizo fue cambiar los términos de la convocatoria para permitir la concesión a Aguas del Illimani (AISA).

En el proceso de licitación no participaron los municipios de La Paz y El Alto ni SAMAPA, organismos que, siendo los actores más importantes e interesados, fueron relegados por el Ministerio de Capitalización y la Superintendencia de Aguas a través del D.S. 24663. Como se mencionó, la privatización de SAMAPA fue una condición del BM-BID-FMI para la renegociación de la deuda externa en 1996.

Los principales efectos de la privatización fueron los siguientes:

- Aguas del Illimani se negó a prestar el servicio en el área de concesión y sólo invirtió en el “área servida”. Se hacía una excepción si los vecinos cubrían los costos o si existía un financiamiento externo. Eso significa que los barrios tenían que conseguir los recursos y aportar para tuberías matrices y secundarias, acometidas, mano de obra para excavaciones, instalaciones y otros. Este hecho provocó que alrededor de 200.000 personas muy empobrecidas queden excluidas de la posibilidad de contar con agua potable.
- Aguas del Illimani ha pagado un promedio de 3.5 millones de dólares anuales a SAMAPA por el arrendamiento de la infraestructura que ésta tenía antes de la privatización. Sin embargo, según SAMAPA, a través del pago de las tarifas de agua y alcantarillado, Aguas del Illimani ha recolectado cada año 8.5 millones de dólares de los usuarios por concepto del alquiler de las tuberías y cañerías que son de propiedad del municipio.
- A pesar de que la Ley 2066 del 11 de abril del 2000 dice que las tarifas no deben estar dolarizadas (Art. 8, inciso L), Aguas del Illimani sigue cobrando tarifas indexadas al dólar. Aguas del Illimani viola la cláusula 17 del Contrato de Concesión que dice: “En la prestación del Servicio, el Concesionario deberá cumplir en todo momento con todas las leyes bolivianas vigentes durante el término del contrato”.
- Antes de la concesión a Aguas del Illimani, se incrementaron dos veces las tarifas entre 1996 y 1997 como preparación para la privatización. En 1996 subieron las tarifas en un 57,70% para la categoría doméstica, 17,88% para la categoría comercial y 21,00% para la categoría industrial. En el contrato (julio de 1997) se vuelven a incrementar las tarifas en un 19%. Por este segundo incremento, en los 30 años de concesión, la pérdida acumulada para los consumidores sería de 153 millones de dólares. Más aún, el contrato dice, en su Anexo 10, que “la Categoría Comercial comprende también a todos los usuarios oficiales, públicos y estatales”. Es decir, que los centros de salud, escuelas, áreas verdes, cuarteles, ministerios y otras reparticiones públicas pagan 1,18 dólares por m³: la tarifa más alta.
- Las tarifas de conexión ya fueron subidas antes de la firma del contrato (1997) a 155 dólares para conexión de agua potable y 180 dólares para conexión de alcantarillado. En el año 2001 se incrementaron nuevamente a 196 dólares para conexión de agua potable (más del 26%) y 249 dólares para conexión de alcantarillado (más del 38%).
- Si bien la obligación de AISA era colocar medidores en toda la concesión, luego de

los primeros 3 años existen muchas viviendas que no tienen todavía medidor, pues Aguas del Illimani sabe que cobraría menos. La tarifa que se paga al mes, cuando no hay medidor, es de 12 a 15 bolivianos. Esta bajaría a 6 u 8 bolivianos con medidores, pues el consumo de agua en muchas viviendas de El Alto no supera los 4 o 5 m³ de agua al mes.

- Según el contrato, Aguas del Illimani tenía la obligación de garantizar el mantenimiento y la reposición de tuberías, válvulas y otros equipos del alcantarillado sanitario y del servicio de agua potable. Sin embargo, se han demostrado muchos casos en los que no se realizaron las reposiciones oportunamente a pesar de que las ganancias de Aguas del Illimani, en el 2003, han superado los 21 millones de bolivianos.
- El contrato de concesión establece que se deberán pagar dos veces las inversiones de AISA. Las tarifas de Aguas del Illimani ya incluyen la recuperación total de sus inversiones, además de una tasa de ganancia del 13%. Sin embargo, en la cláusula 26 del contrato se señala que, cuando concluya la concesión, habrá que pagar nuevamente, por sus inversiones, con el pago que realice el nuevo concesionario, si Aguas del Illimani no vuelve a ganar la licitación en el 2027. Esto quiere decir que se pagará dos veces a Aguas del Illimani: el primer pago es el que se incluye en las tarifas que cobra y el segundo será el pago que reciba cuando termine su contrato.

Todas estas razones hicieron que la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE) iniciara reclamos ante el gobierno para la revisión del contrato. El gobierno intentó, por dos veces, la revisión del contrato con Suez. Sin embargo, la respuesta textual fue la siguiente: “Rechazamos la existencia de una facultad de la SISAB o cualquier otra autoridad de la República de Bolivia para dicha supuesta revisión.” (29/11/04) Frente a esta situación, y ante un paro contundente en la ciudad de El Alto, el gobierno emitió un Decreto Supremo que determinaba la terminación del contrato con AISA. Ésta se prepara ahora para entablar una demanda millonaria ante el CIADI del Banco Mundial.

Uruguay

El proceso de privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en Uruguay se inició, durante la segunda presidencia de Julio Marias Sanguinetti (1995-2000), bajo el criterio de que el Estado no tenía capacidad de inversión para el saneamiento básico en Maldonado. En 1999, en un préstamo acordado entre la Empresa Estatal de Agua (OSE) y el Banco Mundial, OSE se comprometía a seguir privatizando otras áreas rentables del país. A fines del año 2002, el gobierno emitió una carta de intenciones ante el FMI comprometiéndose a liberalizar el sector del agua y saneamiento con el propósito de atraer inversiones privadas.

En 1998, se privatizó Aguas de la Costa a la Suez y a dos empresas uruguayas. En el año 2000, se otorgó otra concesión a la empresa privada URAGUA, subsidiaria de

la española “Aguas de Bilbao”, en el departamento de Maldonado. Las principales consecuencias de ambos actos fueron las siguientes:

- Incremento de tarifas a niveles que superan varias veces las tarifas otorgadas por la empresa pública y sobrefacturación.
- Se retiraron las piletas públicas que daban servicio a los sectores mas empobrecidos. Sólo se repusieron, con subsidio del Estado, después de arduas negociaciones.
- Se hicieron cortes de agua a escuelas públicas, lo cual afectó a cientos de niños.
- Se desecó la fuente de agua Laguna Blanca por sobre-explotación y manejo inadecuado.
- El servicio empeoró. Por ejemplo, se privó de agua, por cuatro días, al segundo balneario más importante Piriápolis, debido a un mal mantenimiento de la red de distribución.
- La calidad del agua es ahora mala. OSE recomienda que no se consuma el agua de Punta del Este sin hervirla previamente, ya que no es potable. Sin embargo, se cobran por ella las tarifas más altas del país.
- Se han hecho modificaciones al contrato original en las que se reducen las obligaciones de los concesionarios.

Ante lo contundente de las evidencias denunciadas, el gobierno declara, en julio del 2003, que se procedería a una salida ordenada de URAGUA y que OSE volvería a asumir la responsabilidad de los servicios. Sin embargo, el Ministro que anunció esa salida fue cambiado y no se procedió con la resolución del contrato.

Con el propósito de evitar la expansión de las privatizaciones y en respuesta a la carta de intenciones ante el FMI, diversas organizaciones civiles y sociales conformaron, en octubre del 2002, la “Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida” (CNDAV).

El objetivo del CNDAV fue el de promover una reforma constitucional que garantizara la prestación del servicio por operadores públicos y declarara el acceso al agua potable como un derecho humano, entre otras reformas.

El 31 de octubre del 2004, más del 60% de la población votó por el “sí” a la reforma constitucional, marcando un hito en el continente y en el mundo. El texto de la reforma es el siguiente:

Artículo 47. Agréguese:

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.

- 1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:
 - a) el ordenamiento del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
 - b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de [...] los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad [...] civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
 - c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable [...] a poblaciones.
 - d) el principio por el cual se realice la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden [...] social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera [...] vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

- 2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción [...] de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un [...] recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del [...] dominio público estatal, como dominio público hidráulico.
- 3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de [...] abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva [...] y directamente por personas jurídicas estatales.
- 4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, [...] podrá autorizar el suministro de agua a otro país cuando éste [...] se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

Artículo 188. Agréguese:

Las disposiciones de este artículo (referidas a las asociaciones de economía mixta) no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento.

Disposiciones Transitorias y Especiales. Agréguese la siguiente:

Z") La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas.

Los acuerdos de libre comercio y el agua

Hablar de acuerdos de libre comercio es hablar de una telaraña de tratados que están en vigencia, o en construcción, y que se encuentran en la agenda tanto de organismos internacionales como de los propios gobiernos de la región. Fuertes presiones aceleran la aprobación de estos sin la necesaria reflexión y conocimiento de sus posibles implicaciones. Esta acelerada agenda y los posibles impactos estructurales en las políticas públicas de la región hace que se deba considerar a este tema como prioritario. La principal necesidad y desafío es investigar cómo el agua está incorporada en estos acuerdos. Esta vinculación no es unívoca, ya que no existe una sola relación entre acuerdos de libre comercio y agua, sino que múltiples relaciones se cruzan y se complementan según los usos consuntivos y no consuntivos del agua.

Es evidente que la política de las leyes comerciales internacionales, del modo que está siendo dirigida, tiene y tendrá una repercusión mucho mayor en los recursos de agua dulce.

Los acuerdos de comercio internacional y de inversión están creando nuevos derechos de acceso, a corporaciones internacionales, para proporcionar servicios de agua potable y saneamiento. Dichos derechos se presentan bajo los nombres de “liberalización de los servicios” y “privatización”. Este papel de la ley internacional de inversión, y la manera como protege a los inversionistas extranjeros y su acceso a recursos de agua o a proporcionar servicios de agua en ciertas circunstancias, es duramente criticado.

Uno de los temas más importantes de esta problemática es el llamado proceso de arbitraje en disputas inversionista-estado, el cual permite que inversionistas individuales intenten hacer cumplir sus derechos bajo leyes internacionales, fuera de los cuerpos normativos internos de cada país.

La Argentina tiene 32 demandas de transnacionales ante el tribunal de arbitraje del Banco Mundial, CIADI. De éstas, un total de 6 involucran directamente a los servicios de agua y saneamiento.

En la lógica del capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o de muchos de los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs), la definición de inversión abarca los derechos de agua, licencias, permisos y autorizaciones otorgados a una persona o empresa extranjera para fines mineros, turísticos, petroleros, hidroeléctricos, de transporte pluvial, para servicios de agua potable, medio ambientales, agricultura, pesca y otros.

Si por alguna razón se revocan, modifican o limitan esos derechos o accesos a un titular de otro país, este puede interponer una demanda de indemnización o compensación arguyendo una situación de “expropiación indirecta” o “expropiación equivalente” que estaría afectando la “rentabilidad” de su inversión. Incluso se plantea que una elevación de impuestos dentro de un país puede ser motivo de veda. El caso es aun más dramático, ya que, en muchos países, la concesión o el derecho de aguas se otorga a título gratuito o accesorio a la concesión minera, petrolera, etc.

Otro tema que varía es el tipo de indemnización por la afectación. La tendencia es que se exijan compensaciones no sólo por el capital que se haya invertido, sino por las futuras sumas que se podrían perder, llamadas “lucro cesante”.

El tema se vuelve mucho más complejo si se considera que una nueva reglamentación o la aplicación estricta de una norma medioambiental puede ser entendida también como una discriminación o una expropiación indirecta, lo cual prácticamente impide o limita la capacidad del Estado de regular los recursos hídricos.

Una preocupación grande se refiere a si el área de la ley económica internacional en relación a los acuerdos de libre comercio es substancialmente diferente del papel tradicional del derecho internacional referente al agua. Considerando que los fundamentos tradicionales han creado los derechos entre los estados intentando asegurar una distribución equitativa del agua en base a los recursos disponibles (con un énfasis cada vez mayor en las necesidades humanas básicas), es importante ver que los acuerdos de libre comercio e inversiones internacionales están provocando progresivamente que los derechos de las compañías internacionales sobre los recursos hídricos sobrepasen los intereses sociales y medioambientales de los propios países participantes en éstos.

Actualmente, los gobiernos de la región se encuentran ante fuertes presiones para firmar acuerdos internacionales de libre comercio y protección de las inversiones, sin tener un panorama claro de las posibles implicancias que éstos pueden tener ante el cuerpo normativo interno o en la gestión y manejo de los recursos hídricos y sus usos. La agenda de negociaciones es acelerada y, por lo tanto, es de vital importancia alimentar el debate con información técnica y comprensible para todos los sectores e instancias involucrados.

La aplicación, incorporación e involucramiento de los usos del agua en los diferentes acuerdos de libre comercio ha motivado que la sociedad civil y varias organizaciones sociales expresen las siguientes preocupaciones:

- El agua se valoriza esencialmente en función de su rentabilidad económica.

- El dominio originario del Estado sobre este recurso se transfiere a dominios privados internacionales.
- Los marcos reguladores supranacionales son obligados a modificaciones o limitaciones en la aplicación de las disposiciones e instancias reguladoras del recurso agua a nivel de cada país.
- La uniformización y generalización de un solo modelo económico en la gestión de los recursos hídricos amenaza siglos de diversidad en la región.



Proyecto de Ley Reformatoria de la Codificación
de la Ley de Aguas y Leyes conexas:

6 aspectos claves

Proyecto de Ley Reformatoria de la Codificación de la Ley de Aguas y Leyes conexas:

6 aspectos claves

♦ Diego Pazmiño

Con los aportes de
Comisión Jurídica Legal*

Los antecedentes

El Foro de los Recursos Hídricos empezó a trabajar a mediados del 2001. Desde su inicio, el Foro surge como un espacio democrático, plural, amplio y descentralizado. Cuenta con una dirección colectiva y representativa, a nivel provincial, regional y nacional.

El Primer Encuentro Nacional del Foro tuvo lugar el 18 y 19 de abril del 2002. Desde que se empezó a preparar este evento en las ocho provincias y regiones del país que participaron en él, se definió la necesidad de trabajar una propuesta de reforma a la Ley de aguas y leyes conexas. En todos los encuentros provinciales del Foro se planteó el marco legal del agua como un problema fundamental. Y, efectivamente, este fue uno de los aspectos más analizados y discutidos en el Primer Encuentro Nacional.

Pero también se analizaron otros aspectos relacionados con los recursos hídricos: la concentración del agua en pocas manos, el acaparamiento con fines especulativos, la debilidad institucional, la falta de normatización en la legislación secundaria de los derechos constitucionales a favor de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, el tema tarifario, la descentralización, la gestión de los recursos hídricos y el manejo integrado de cuencas, entre otros.

Los documentos elaborados por las mesas provinciales y los consultores nacionales, recogidos en el libro "Documentos de discusión" (2002), entregan los primeros aportes para la formulación de la propuesta de reforma legal.

* Ver cuadro al final de la sección.

A partir de abril del 2002, el Foro de los Recursos Hídricos alcanza mayor cobertura geográfica y articulación social. Se profundiza el análisis y el alcance de las propuestas de políticas tanto a nivel provincial y regional, como a nivel nacional de los temas que ya se venían estudiando desde el año anterior. Pero además, se entra al análisis y debate de otros temas como la contaminación, la problemática de los sistemas de agua para consumo doméstico, riego-producción-comercialización, etc. Todos estos temas se analizaron y debatieron en el Segundo Encuentro Nacional del Foro, realizado en mayo del 2003. Los documentos elaborados por las provincias y los consultores fueron recogidos en el libro "Documentos de discusión" (2003). En este evento participaron representantes de 17 provincias.

Mientras el Primer Encuentro del Foro recomendó poner énfasis en ampliar la cobertura geográfica y temática, en la continuación de los estudios y elaboración de propuestas, el Segundo Encuentro en cambio, resolvió sumar a las estrategias en marcha el tema de la incidencia política, lo que implica elaborar propuestas de política concretas en materia de recursos hídricos.

A partir de mayo del 2003 se conformaron distintas Comisiones para trabajar algunas propuestas concretas en torno a: un modelo alternativo de gestión del riego, una metodología para inventarios participativos para la planificación de los Recursos Hídricos, una propuesta de reforma a la Ley de Aguas. También se propuso profundizar los temas de privatización, contaminación, valoración.

La Comisión Jurídica preparó una matriz que permitió identificar los problemas más relevantes que enfrenta el país en materia de recursos hídricos y en temas normativos e institucionales que pueden ser sujetos de cambio en el marco de la Constitución vigente. Esta matriz fue difundida en varios espacios de debate sobre el tema legal en materia de aguas. Los insumos obtenidos en este proceso de análisis y discusión se condensaron en una primera propuesta de nuevas normas legales.

Esta primera propuesta, elaborada por la Comisión Jurídica, fue presentada en las Mesas de Trabajo provinciales. En las provincias se organizaron reuniones amplias en las que se discutió su contenido y se hicieron sugerencias para mejorarla. Este proceso tuvo lugar durante los meses de agosto, septiembre y octubre del 2004.

La Comisión Jurídica elaboró un segundo borrador incorporando todas las observaciones recogidas en las reuniones de las Mesas de Trabajo provinciales. La Comisión de Asesoría al Foro (integrada por directivos de Juntas de regantes, Juntas de agua de consumo doméstico, movimientos sociales, mesas de trabajo provinciales, organizaciones populares nacionales, intelectuales relacionados con el tema) analizó y realizó observaciones a esta segunda propuesta.

La nueva versión de la propuesta de reforma legal, fue entregada a algunas organizaciones populares nacionales y a varios bloques de diputados del Congreso Nacional a finales de octubre del 2004. La Comisión Jurídica propuso a cada uno de los bloques legislativos realizar reuniones para presentar y analizar la propuesta de reforma. Esto se dio en pocos casos. Un bloque parlamentario pidió algunas aclaraciones e hizo ciertas observaciones a aspectos de la propuesta del Foro y también realizó algunas sugerencias, que fueron incorporadas. Durante estos días también se recibieron algunos comentarios de diversos sectores sociales del país.

Con base a lo anterior se hizo una nueva versión que fue presentada al Congreso Nacional, y que también fue debatida en el Tercer Encuentro realizado el 11 y 12 de noviembre del 2004.

Los comentarios y observaciones presentados en el Tercer Encuentro Nacional y las que se recibieron de parte de diferentes sectores sociales del Ecuador fueron incorporados, contándose a finales de diciembre del 2004 con un alcance al Proyecto final.

En resumen, la propuesta de Reforma a la Ley de Aguas y leyes conexas, es el resultado de un importante proceso participativo de análisis y debate. Es parte también de un conjunto de propuestas que empuja el Foro con un amplio apoyo social y con argumentos sólidos.

Conviene tener presente que el Foro no ha planteado una propuesta de nueva Ley de Aguas, se trata de una propuesta de reforma a la vigente Ley de Aguas y a las leyes conexas, es decir a las leyes relacionadas. Por otro lado, es necesario tener presente, que una propuesta de esta naturaleza, se topa con los límites propios de un marco constitucional y un ordenamiento jurídico tejido a la medida de los intereses hegemónicos y de las clases dominantes locales. Esto sin tomar en cuenta los problemas que implicarán su tratamiento en el Congreso.

Por todo lo señalado, es necesario que, en la medida en que se le reconozca sustento argumentativo, coherencia política y sentido patriótico, este proyecto reciba la adhesión de los sectores populares, progresistas y patrióticos de nuestro país.



Reafirmación de la soberanía nacional sobre las aguas y de su carácter de bien nacional de uso público

El Foro pretende que se fortalezca la condición jurídica de las aguas como bienes nacionales de uso público, no susceptibles de apropiación; y, la responsabilidad del Estado para ejercer la soberanía nacional sobre las aguas.

Pese a que la Constitución, la Ley de Aguas y el Código Civil definen

a las aguas como bienes nacionales de uso público, en los hechos, la aplicación de políticas de ajuste y los procesos tendientes a suscribir acuerdos comerciales con Estados Unidos, han puesto en cuestión este principio.

Es conocido que algunos organismos multilaterales impulsan la privatización de los servicios de agua a nivel de América Latina. Lo hicieron en Bolivia, Argentina, Uruguay y Chile, con resultados negativos para el Estado y para los sectores más pobres de la sociedad. En varios municipios del país estas tendencias se hacen presentes: Guayaquil, Machala, Sanborondón y Quito. El caso de Guayaquil, donde los servicios de agua potable se privatizaron, los resultados están a la vista: las tarifas se incrementaron, las inversiones no se cumplen, la eficiencia es dudosa, la calidad del agua no ha mejorado, los barrios pobres siguen postergados, se han reducido el control social y los derechos públicos.

Las negociaciones en torno a Tratados de Libre Comercio (TLC), amenazan con profundizar esa tendencia, al propiciar la inversión extranjera en todas las áreas de la economía nacional y, de modo particular, en el área de servicios públicos relacionados con el aprovechamiento del agua. En el esquema del TLC, de surgir contradicciones con las empresas extranjeras y el Estado ecuatoriano, éste tendría la obligación de aceptar el arbitraje del Banco Mundial (el CIADI) o, en un tribunal expresamente constituido para el efecto. De permitirse tal situación, el Ecuador estaría renunciando a su soberanía para dirimir este tipo de conflictos.

En la lógica de las políticas de ajuste, se ha realizado un artilugio jurídico —manio bras legales—, que ha logrado que en el ordenamiento jurídico nacional, se diferencien 3 niveles:

- El del dominio de las aguas, que en teoría, sigue siendo del Estado;
- El de los derechos de uso y aprovechamiento, respecto de los cuales, se pretende que sean tranzables en un mercado de aguas; y,
- El de los servicios públicos relacionados con el agua (riego, dotación de agua para

consumo, saneamiento, hidroelectricidad, etc.), respecto de los cuales, se pretende que sean delegados a la empresa privada.

En cuanto a los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, en Enero de 1996, el Consejo Consultivo de Aguas, arbitrariamente dispuso que las concesiones para riego y demás usos productivos sean de plazo indeterminado, violando expresamente la disposición de la Ley de Aguas que señala que, las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento para aguas, será de plazo determinado. Con ello, se buscó afianzar una nueva naturaleza jurídica del agua, para que ésta cada vez sea menos un bien nacional y, por el contrario, cada vez más, se vaya convirtiendo en un derecho personal¹.

Para reforzar esa lógica, con la última codificación a la Ley de Aguas, publicada en el Registro Oficial en el mes de Mayo del año 2004, en el Artículo 5, de modo sutil se han incorporado algunas modificaciones que quieren convertir a los derechos de agua en bienes reales, es decir, en bienes susceptibles de apropiación personal. Así, se dispone que los derechos de agua sean automáticamente transferibles cuando se traspase la propiedad sobre la tierra. Junto con ello, se incorpora una figura jurídica inexistente en el anterior texto de la Ley de Aguas: el los “derechos adquiridos” de uso y aprovechamiento de las aguas.

Respecto de los servicios públicos relacionados con el agua, el texto Constitucional aprobado en el año 1998, en su Artículo 249, dispone que si bien, los servicios de riego, agua y saneamiento, etc., son responsabilidad del Estado, éste podrá prestarlo de modo directo o, por delegación a empresas mixtas o privadas. Tal disposición está regulada por la Ley de Modernización.

En esta lógica, resulta paradójico que el Estado no haya considerado a las juntas administradoras de agua potable, como entidades con posibilidad de ser prestadoras de servicios de agua y saneamiento, pese a que las juntas fueron creadas para cumplir esas funciones. En estos años estas juntas han demostrado capacidad y experiencia, tienen un patrimonio comunitario y, sobre todo, responden a los intereses de los sectores populares. Estas políticas de exclusión se implementan con el afán de beneficiar a las empresas privadas, en los procesos de delegación de funciones por parte del Estado y los municipios.

Las propuestas de Reforma del Foro

El Foro se propone neutralizar las reformas de carácter neoliberal incorporadas en la legislación en materia de aguas. Introducir en la legislación nacional de aguas una prohibición expresa de suscribir o reconocer, acuerdos y convenios internacionales que establezcan que, de suscitarse diferencias entre el Estado ecuatoriano y una

1 Por esta razón el Foro presentó una demanda de inconstitucionalidad de esta Resolución ante el Tribunal Constitucional, ver anexo.

empresa beneficiaria de contratos de transferencia o concesión de sistemas de agua, las controversias jurídicas se tramiten en el país de origen de la empresa concesionaria. Además se propone instrumentalizar la constitución de empresas mixtas y comunitarias para que, por fuera de esquemas privatizadores, puedan asumir las funciones de prestación de servicios públicos de agua potable, saneamiento y riego.

En la propuesta de reforma legal del Foro, se han hecho los siguientes planteamientos de modificación a la Ley de Aguas:

Se propone que en el texto de la Ley de Aguas codificada, se incorpore el siguiente artículo:

“La gestión del agua por principio es socialmente justa y ambientalmente sustentable y en todas sus fases contará con la participación de los usuarios y de los sectores mixto, privado y comunitario.”

A fin de dejar por fuera del texto de la Ley de Aguas las figuras de la “transferibilidad automática” y la del “derecho adquirido” sobre las aguas, se propone reformar el texto correspondiente, para que éste quede en los siguientes términos:

“El derecho de uso y aprovechamiento es la autorización administrativa intransferible, para el uso de las aguas con los requisitos previstos en esta ley y las condiciones establecidas en la respectiva autorización. Se respetan los derechos de las actuales concesiones legalmente otorgadas, las mismas que estarán sujetas a los derechos y condiciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos, para su aprovechamiento.”

La propuesta del Foro plantea que la transferibilidad será posible

“solo en el caso de concesiones de derecho de aprovechamiento de aguas para riego, sin que tal transferencia modifique las condiciones de gestión, ni el plazo para el cual se dio la concesión.”

De aprobarse tales reformas, se estaría fortaleciendo la condición del agua como un bien nacional.

En esta misma línea, un aspecto importante de la propuesta del Foro, es aquella que plantea la **prohibición expresa** al Estado **“para someter las diferencias al arbitraje internacional”**.

Este planteamiento, es una medida que busca oponerse a una de las estrategias del Tratado de Libre Comercio que se está negociando con los Estados Unidos, a la cual ya se hizo referencia.

“...Las Juntas administradoras de agua potable, las cooperativas de servicios y otras entidades de

autogestión o comunitarias, podrán transformarse en empresas comunitarias, bajo la forma de sociedad civil colectiva al amparo de lo dispuesto en el Título XXVI del Libro Cuarto del Código Civil u otra forma societaria, consuetudinaria o forma organizativa comunitaria de gestión del agua y ecosistemas conexos, que mantenga la propiedad común y la responsabilidad solidaria; y asumir la prestación de servicios públicos mediante delegación con el respectivo Gobierno Municipal, previa la celebración del respectivo contrato.”

2 Acceso equitativo al agua

El Foro pretende que se haga factible el acceso equitativo al uso y aprovechamiento del agua y su manejo sustentable.

El Ecuador enfrenta varios problemas que impiden el acceso al uso y aprovechamiento equitativo del agua. Estos problemas, a su vez, no garantizan el manejo sostenible del recurso y sus fuentes. A continuación, se hace referencia a cinco aspectos, en base de los cuales el Foro definió las reformas a la Ley de Aguas para enfrentar esta problemática:

- Concentración del agua en pocas manos
- “Sobreconcesión” de agua y deterioro ambiental (disminución de caudales)
- Acumulación de concesiones
- Crecimiento y profundización de conflictos
- Debilidad de la gestión pública

Estos problemas tienden a agudizarse como resultado de las modificaciones al marco legal en materia de aguas, de contenido neoliberal, a las que se hizo referencia anteriormente. A continuación se pretende revisar con atención cada uno de los problemas señalados.

Concentración del agua en pocas manos

Los estudios y debates realizados por el Foro en las provincias y a nivel nacional, así como otros estudios e información producidos por diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, revelan que el acceso al agua para usos productivos, así como para otros fines, es profundamente inequitativo.

Este no es un fenómeno nuevo, es el resultado del proceso de desarrollo del país. La conquista española significó la usurpación a los pueblos originarios y la concentración de la tierra en pocas manos. Este fenómeno se consolidó en los períodos siguientes. Con la tierra también se concentró el agua. El proceso de reforma agraria no terminó con la concentración de la tierra y del agua en pocas manos, causa fundamental de la inequidad social en el campo.

La distribución geográfica o espacial del agua en el Ecuador es muy desigual. En la mayor parte de las regiones Litoral y Amazónica existe abundante agua disponible para varios usos, pero es poco utilizada. El agua empleada para consumo doméstico es de mala calidad y cierta cantidad se usa para fines productivos.

En cambio en las otras regiones, Sierra y Galápagos, la disponibilidad de agua es mucho más limitada. En estas regiones la concentración del agua en pocas manos provoca impactos de exclusión mucho más perversos en la población pobre, que no dispone de agua o tiene poca cantidad para reproducir su vida.

Para evidenciar que en el Ecuador existe acaparamiento de agua, se presentan tres ejemplos ilustrativos.

Primero, el caso de la provincia de **Imbabura**. La Mesa Provincial del Foro de Imbabura en el año 2002, utilizando la información del INERHI-ORSTOM (hoy IRD) reveló que en el cantón Urcuquí “mientras los campesinos minifundistas disponían del 2% del caudal disponible, los finqueros o medianos propietarios disponían del 6%, en tanto que las haciendas del 92%. Esta tendencia con ligeras variaciones más o menos se ha mantenido”² desde inicios de los 90.

El mismo estudio en referencia señala que “en Pablo Arenas, los campesinos minifundistas aprovechaban el 13% del caudal disponible, el 39% aprovechaban los medianos propietarios finqueros, en tanto que los hacendados aprovechaban el 48% del caudal disponible. En Tumbabiro los campesinos minifundistas aprovechaban el 18% del caudal disponible, en tanto que los hacendados el 82%”.

“Esta información nos lleva, –según la Mesa de Trabajo de Imbabura– a la conclusión que las alternativas a la problemática de los recursos hídricos... pasa también por una reasignación equitativa.”

Segundo, el caso de la provincia del **Carchi**. Un estudio realizado por MANRECUR indica “que de los casi 3000 litros por segundo concesionados en la subcuenca (del Mira), más de 1000 están en manos de solo 5 propietarios individuales en Espejo; mientras que existen muchas agrupaciones de regantes de más de 25 miembros con solo 5 litros por segundo para ellos”³.

2 Foro Recursos Hídricos, Mesa de Trabajo de Imbabura. “La gestión de los Recursos hídricos en Imbabura, ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional”, Abril 2002.

3 Proyecto MANRECUR/FUNDAGRO, Gobierno Provincial del Carchi, “El Agua en la provincia del Carchi”. Ponencia presentada en el 1er Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Abril 2002.

Tercero, el caso de **Cotopaxi**. En el Primer Encuentro Nacional del Foro, se reveló que *“la cobertura de riego a favor de los indígenas y pequeños productores es insuficiente.. de acuerdo con el Censo Agrario Indígena de Cotopaxi, el 76% de las familias indígenas y campesinas no tienen riego y quienes sí lo tienen apenas alcanzan a regar una tercera parte de su tierra (cada familia dispone, en promedio, de 2 hectáreas en la mayoría de los casos dispersas en varios lotes); mientras tanto, en algunas grandes propiedades el agua se desperdicia y riega en el camino”*⁴.

En resumen, la concentración del agua en pocas manos aparece como un tema muy importante en la problemática del agua en el Ecuador. Esto se evidenció durante los procesos de análisis y debate de fines del 2001 y lo realizado durante el Primer Encuentro Nacional del Foro, en Abril del 2002. Seguramente, este fenómeno era bastante conocido a nivel local, pero poco discutido a nivel nacional y particularmente en la Sierra ecuatoriana, donde el tema toma mayores dimensiones, dado que el agua es un recurso mucho más escaso.

El presidente de la ECUARUNARI en el Primer Encuentro Nacional del Foro, en el 2002, propuso *“discutir el problema de la estructura de tenencia de la tierra y tenencia del agua. En nuestro país –señaló– existe concentración de tenencia de tierras y de aguas; por lo tanto, es necesario pensar en una reasignación con criterio social y de equilibrio económico y ambiental”*⁵.

“Sobreconcesión” de agua y deterioro ambiental (disminución de caudales)

La sobreconcesión de agua a los usuarios por parte del Estado, es un hecho comprobado, particularmente en ciertas provincias donde existe un déficit de agua. Esto quiere decir que el Estado ha otorgado concesiones en cantidades mayores a las disponibles en las fuentes de agua.

¿Cuáles son las razones para que se hayan provocado las “sobreconcesiones”? Básicamente dos. Primera, la presión de diversa naturaleza para conseguir las concesiones. Segunda, la disminución de los caudales de agua, especialmente en épocas de estiaje, provocada por fenómenos relacionados con el calentamiento global, la ampliación de la frontera agrícola, la destrucción de los paramos y de los bosques protectores. La disminución de los caudales utilizables también se provoca por la contaminación, que hace que se reduzca la disponibilidad de agua sana para los diferentes usos.

Para ilustrar uno de los fenómenos anteriormente señalados, esto es, la disminución de los caudales en las fuentes y cauces naturales, conviene observar lo que ha ocurrido en la Provincia del Tungurahua. *“Como resultado del deterioro de las fuentes,*

4 IZA Olmedo (CONAIE). Problemática del Riego. Ponencia presentada al Primer Encuentro del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, Abril 2002.

5 REMACHE Estuardo (ECUARUNARI). El Marco Jurídico y el Agua. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional de los Recursos Hídricos, Abril 2002.

los caudales otorgados en sentencia no son los que actualmente están aportando a los sistemas de agua. Este problema se complica hasta el extremo en época de estiaje (septiembre- febrero)”⁶.

Los estudios realizados en Tungurahua revelan claramente que “*el déficit del recurso hídrico (está) ligado al deterioro de los recursos*”, según la misma fuente señalada.

La Mesa provincial del Foro de Chimborazo también advierte una disminución creciente de los caudales en la fuentes. “*...las juntas ven una disminución continua de caudales en sus fuentes, siendo el sistema Quimiag el que ha sido fuertemente afectado. Su infraestructura tiene mucha más capacidad que el caudal que capta, sobre todo en estiaje (agosto a diciembre). La reducción es producto del deterioro de la micro-cuenca encima de la bocatoma*”⁷. Este fenómeno es común en la Sierra ecuatoriana e inclusive en algunas partes del Litoral y Amazonía.

Acumulación de concesiones

Otro fenómeno de acaparamiento constituye la acumulación de varias concesiones de agua en pocas manos, a veces realizada con fines especulativos o con propósitos de mantenerlas para usos futuros. Acumular concesiones implica restar posibilidad de que otros usuarios potenciales puedan acceder al recurso agua. Desde luego, no nos estamos refiriendo a las organizaciones campesinas o de usuarios de sistemas de agua que, a veces, con varias concesiones apenas logran sumar 1, 2 o 5 litros de agua por segundo. Esta acumulación, en el marco normativo vigente, facilita la mercantilización del agua, por cuanto actualmente, la concesión es de tiempo indeterminado.

Crecimiento y profundización de conflictos

La “sobreconcesión” provocada por cualquier medio que sea, esto es, por disminución de caudales o por presiones para obtener el acceso al uso y aprovechamiento del agua por parte del Estado, trae conflictos de diversa naturaleza y entre diferentes actores sociales e instituciones. Conflictos entre los que están abajo (usuarios) y los que están arriba (en la fuente); entre usos de agua, entre usuarios. En este último caso podríamos decir por ejemplo, entre los propios regantes que tienen concesiones que no pueden ser captadas de la fuentes en las cantidades asignadas por el Estado debido al déficit de caudales, los que están ubicados en el curso superior de las aguas pueden tener un mayor control que aquellos que se encuentran en los cursos inferiores.

Al deteriorarse las fuentes disminuyen los caudales, sin que el país cuente con un sistema de gestión pública orientado a enfrentar estos fenómenos. Los conflictos sociales se agudizan en la mayor parte de las áreas de riego del país.

6 Mesa de Trabajo de Tungurahua – Foro de los Recursos Hídricos. Los recursos hídricos y su gestión en la provincia de Tungurahua. Ponencia presentada al Primer Encuentro Nacional, abril 2002.

7 Mesa de trabajo de Chimborazo – Foro de los Recursos Hídricos. Los recursos hídricos en la provincia del Chimborazo: visión compartida de la problemática y líneas de solución. Ponencia presentada al Primer Encuentro Nacional, abril 2002.

Debilidad de la gestión pública

El marco normativo y la gestión pública imperantes en el Ecuador fomentan la concentración del agua en pocas manos, la acumulación de concesiones, el deterioro de las fuentes y el mantenimiento y profundización de los conflictos sociales alrededor del agua.

En materia normativa se viola la Constitución y la Ley de Aguas para que las concesiones de agua destinada a usos productivos sean de plazo indeterminado. La resolución del Consejo Consultivo de Aguas, de enero de 1996, legitima la concentración de agua y facilita su mercantilización, es decir, la de transformar el agua en una mercancía cualquiera.

La concesión es el instrumento privilegiado de gestión pública del agua. Con todos los cambios normativos que se han venido dando, el Estado ha perdido fuerza en su política de aguas. Esto se ve agravado además por la debilidad institucional y el burocratismo.

Las propuestas de Reforma del Foro

El Foro pretende fortalecer la gestión pública para el manejo de los recursos hídricos, esto implica que la concesión sea un instrumento de gestión. Es decir, que no solo permita la autorización administrativa intransferible de uso del agua, sino que sea a la vez un medio de control efectivo para que se cumplan las condiciones de concesión por parte de cada uno de los usuarios. Esta estrategia está articulada a otras que forman parte de la propuesta de reforma legal, como la de participación social, que le da a la gestión del agua un carácter democrático y descentralizado.

La reforma legal incorpora un conjunto de disposiciones orientadas a lo siguiente:

- Restitución del régimen de adjudicación a plazo determinado para aprovechamiento de agua en usos productivos, que evite la concentración del agua en pocas manos y su mercantilización. En ningún caso, las concesiones para riego y demás fines productivos deberá ser mayor a 10 años. Cumplido este plazo, y verificadas las condiciones del uso, los regantes podrán solicitar la renovación de la concesión de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas”.
- Establecimiento de **condiciones** en las concesiones que eviten conflictos; que comprometan a los usuarios al mantenimiento de las fuentes de agua, a la prevención y mitigación de la contaminación del agua concesionada; y a la utilización inmediata del agua para el fin de la concesión.

- La reforma plantea la **reasignación** de derechos de uso y aprovechamiento del agua cuando existan causales para el efecto.

En cuanto a la restitución del carácter determinado de las concesiones de uso y aprovechamiento para riego y demás usos productivos del agua, con las propuestas de reforma antes esbozadas, el Foro genera mecanismos concretos en esta vía.

En cuanto al establecimiento de condiciones para el otorgamiento de concesiones de derechos de uso y aprovechamiento, la propuesta del Foro plantea:

- a) Que no interfiera otros usos;
- b) Que se haya verificado la existencia cierta de las aguas, en calidad y cantidad suficientes;
- c) Que los estudios y obras necesarios para su utilización hayan sido aprobados previamente por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos;
- d) Que el concesionario se obligue a contribuir económicamente y participar en el manejo de las fuentes y en la prevención y mitigación de la contaminación del agua concesionada;
- e) Que la utilización de las aguas concesionadas sea inmediata, o en un plazo determinado para el fin al que fue adjudicado; y
- f) Que se establezcan las condiciones técnicas y ambientales, de gestión y conservación del recurso a ser cumplidas por el concesionario; y
- g) Las demás que establezca esta ley

Por último, en relación a la posibilidad de suspensión, modificación o reasignación de las concesiones, el Foro plantea que ésta sea posible en los siguientes casos:

- a) Cuando el concesionario incumpla con las disposiciones establecidas en la respectiva concesión de derecho de uso y aprovechamiento;
- b) Cuando no se ha iniciado el aprovechamiento de las aguas concedidas en el plazo establecido en la respectiva resolución, en el estudio técnico que haya justificado la concesión;
- c) Cuando el concesionario realice actividades que deterioren el ecosistema al cual están relacionadas la fuente o fuentes de donde se toman las aguas, o no contribuya a la implementación de planes

de manejo y conservación del ecosistema asociado, cuando dichos planes hayan sido formulados de modo socialmente participativo;

- d) Cuando el concesionario del derecho de uso y aprovechamiento de aguas cuente con los medios para evitarlo y, pese a las advertencias previas de las autoridades del Ministerio del Ambiente o del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, continúe realizando actividades que contaminen los causes naturales, los sistemas lacustres, aguas marino costeras, mantos freáticos o aguas subterráneas;
- e) Cuando sea estrictamente necesario modificar el uso y el destino de las aguas para cubrir necesidades de abastecimiento de agua a poblaciones;
- f) Cuando se verifique que existe acumulación de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas o concentración de caudales, sin perjuicio de una distribución socialmente equitativa; y
- g) Cuando exista conflicto, respecto del uso o aprovechamiento de las aguas concesionadas sin voluntad de las partes involucradas para solucionarlo.

En cuanto a las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, la propuesta del Foro se orienta a enfrentar las desigualdades sociales de carácter estructural, esto es, el acaparamiento de derechos de las aguas y la consiguiente conflictividad social que ello implica. Se orienta también, por otro lado, a enfrentar los problemas derivados de la institucionalización de una lógica extractivista del agua, particularmente de la contaminación que disminuye la oferta del recurso en cantidad y calidad.

Sin embargo de que se establecen varias condiciones para suspender o modificar las concesiones de agua, en la propuesta del Foro, se señala que

“en ningún caso se podrá declarar la caducidad de las concesiones otorgadas a organizaciones campesinas, populares, directorios de agua o juntas administradoras de agua potable”.

En conclusión, está claro que el Proyecto del Foro, al establecer mecanismos de regulación, se opone a que sea el mercado el que controle y regule las concesiones. La regulación por parte del Estado de las concesiones, haciendo de ellas el instrumento privilegiado de gestión pública del agua, es la antítesis de las propuestas neoliberales de regulación por el mercado. Por último, la regulación estatal de las concesiones, es la única manera efectiva de que se pueda garantizar –y exigir– el acceso social al agua como un derecho humano a ser garantizado constitucionalmente.

3 Participación social en la gestión de los recursos hídricos y en los servicios de aprovechamiento del agua

El Foro pretende que se establezcan mecanismos que efectivicen los derechos de información, consulta, control y participación social, en la gestión de los recursos hídricos, en la definición de políticas y en la ejecución de planes y programas.

La definición de políticas en materia de recursos hídricos no ha tomado

en cuenta las demandas y posiciones de los más amplios sectores sociales.

Las reformas políticas y legales implementadas a mediados de los años 90 respondieron a la visión de un solo sector social que, por importante que sea, no representa los intereses de la mayoría de ecuatorianos. Pero, además, las políticas implementadas, en buena medida, respondieron a la lógica de organismos financieros multilaterales y a los intereses que esos organismos representan.

Por otro lado, la Constitución, la Ley Especial de Descentralización y Participación Ciudadana, así como la Ley de Gestión Ambiental, reconocen la importancia de la participación social y establecen la obligatoriedad de ésta. Sin embargo, en materia de aguas, no se han instrumentalizado –normado, regulado– mecanismos de participación, control y auditoría social.

A ello se debe, en buena medida, que los préstamos internacionales para cambios institucionales y obras relacionadas con el agua, jamás han sido planificados con participación ciudadana, ni han contado con mecanismos de control y auditoría social.

Una demanda permanente de parte de las organizaciones populares que gestionan sistemas de agua, es democratizar las entidades públicas relacionadas con la administración y el aprovechamiento del agua. En los eventos desarrollados por el Foro en las provincias, tales entidades han sido severamente cuestionadas por su sesgo antidemocrático.

Las propuestas de Reforma del Foro

El Foro pretende establecer mecanismos para hacer factible la representación democrática de los usuarios en las entidades nacionales, regionales y provinciales de gestión de los recursos hídricos; y, en las empresas o departamentos de los

gobiernos seccionales o locales relacionados a la temática. Diversas propuestas revisadas coinciden en la necesidad de democratizar y ordenar la institucionalidad relacionada con la gestión de los recursos hídricos y el riego, bajo los siguientes criterios:

Hay coincidencia en la necesidad de que la gestión nacional de los recursos hídricos sea: intersectorial, descentralizada, participativa, planificada, que de atención específica a sectores socio productivos vulnerables y, finalmente, en la necesidad de que la gestión promueva el manejo integrado de las cuencas. La mayoría coincide en la necesidad de una democratización de la institucionalidad del CNRH, incorporando niveles de representación y consulta de los usuarios de los sistemas de agua.

Hay un consenso generalizado en que la autoridad nacional del agua esté articulada al Ministerio del Ambiente o, si se conserva la figura de Directorio, se esperaría que esté presidido por el Ministerio del Ambiente.

Es casi generalizado el criterio de separar la gestión intersectorial de los recursos hídricos de la del riego. Ello implica, –y este es un criterio ampliamente compartido–, la necesidad de crear un ente rector del riego en la esfera del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Por último hay total consenso en la urgente necesidad de delimitar roles de las entidades públicas relacionadas con el sector.

El Foro, recoge esos criterios y los incorpora a su propuesta de reforma legal. Además propone la creación de un sistema de difusión, abierto y transparente, de la información con la que cuentan las entidades públicas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos. Tal sistema también debe contribuir a transparentar el manejo de los fondos públicos.

Por otro lado, pretende lograr que en la gestión pública de los recursos hídricos, se institucionalicen procedimientos de veeduría y de auditoría social.

Se propone que en el texto de la Ley de Aguas, se incorpore un artículo, que recoja las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales. El texto propuesto dice lo siguiente:

Es de prioridad nacional e interés público la gestión asociada y participativa del agua con el concurso de instituciones públicas, privadas, comunitarias y organizaciones de usuarios, así como la conservación de los recursos hídricos, a través de la gestión o manejo descentralizado y el desarrollo de las subcuencas y micro cuencas hidrográficas.

Los criterios de la comunidad serán considerados mediante procesos de consulta realizados de manera previa a las decisiones estatales relativas a proyectos vinculados con los usos del agua que puedan generar afectaciones al ambiente. En el Reglamento a esta ley se establecerán las formas y procedimientos para la información, consulta y participación de la ciudadanía en estos casos.”

También en la propuesta del Foro se plantea que se agregue a la Ley de Aguas algunos artículos con los que se garantice el derecho de los usuarios de los servicios de agua a tener representación en los organismos públicos correspondientes. El texto propuesto es el siguiente:

...Los usuarios de los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y drenaje, tendrán representación en las entidades nacionales, regionales, provinciales y subregionales de gestión de los recursos hídricos y en los Directorios de las Empresas o entidades públicas creadas para la prestación de tales servicios públicos; sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo XI de la Ley orgánica de defensa del consumidor.”

...Toda organización legalmente constituida o grupo humano, incluso las organizaciones de usuarios y comunitarias consideradas en esta Ley y en la Ley especial de descentralización del Estado y participación social, ejercerán el derecho a exigir rendición de cuentas del desempeño de la gestión del agua en la jurisdicción territorial en que actúen y la realización de auditorías sociales, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Gestión Ambiental, respecto de los mecanismos de participación social, información y vigilancia ambiental.”

4 Sistema tarifario diferenciado

El Foro pretende que se establezcan tarifas diferenciadas según los usos, condiciones económicas y sociales de los usuarios, zona geográfica y, en caso de riego, destino de la producción. Garantizar la conservación de las fuentes, el control de la contaminación y reposición de los activos de los sistemas.

En riego, las tarifas vigentes con la Ley de Aguas (promulgada en 1972, codificada en el año 2004), son de

tres tipos: básica, volumétrica y de concesión. La normativa es muy general. No establece criterios económicos, sociales, culturales o geográficos para establecer esas tarifas. Y, sobre todo, no garantizan la vigencia de principios relacionados con

la equidad social, la sostenibilidad de las fuentes y de los propios sistemas de riego y agua de consumo.

Se han dado cambios en la norma tarifaria, como ocurrió con la reforma aprobada por el Congreso en el 2004, mediante la cual se suprime la tarifa básica en los sistemas de riego estatales *“transferidos a los usuarios privados”*.

Las tarifas actuales son inequitativas. *“No obstante que las tarifas son aplicadas en base a los usos, (riego, fuerza mecánica, industrial, minerales y no minerales, aguas termales y no termales, energía hidroeléctrica) no se hace una clasificación social para el cobro de las respectivas tarifas. La recuperación de las tarifas por concesión por parte del estado es mínima, por información del propio CNRH no se recupera sino hasta el 12% máximo del total que debería recaudarse por las tarifas”*⁸

Pero además gran parte de usuarios de agua para fines industriales y agrícolas ni siquiera han obtenido las concesiones correspondientes y, más aún, no pagan al Estado por el uso.

Los sistemas comunitarios de agua para consumo doméstico, que utilizan agua subterránea, requieren energía eléctrica para bombeo. Estos sistemas enfrentan un gran límite que amenaza su sostenibilidad.

Como bien lo señala el Consorcio de Juntas Administradoras de Agua Potable del Guayas: para los sistemas con captación por bombeo, que utilizan energía eléctrica, es imposible establecer tarifas altas por el uso de agua potable en los sistemas comunitarios para poder de esa manera pagar los altos precios por el uso de energía eléctrica. De modo absurdo estos precios de la energía están definidos en base de tarifas comerciales e industriales. De allí que *“El rubro energía eléctrica, en algunas juntas de agua potable, se les lleva hasta el 70% de sus escuálidos ingresos”*⁹. Las juntas de agua potable de la Costa son las que más han reclamado por este tratamiento.

Cosa similar ocurre con precios o tarifas de la energía eléctrica que pagan los campesinos que usan agua de riego con diversos sistemas de bombeo.

En el caso del sistema del Daule, por ejemplo, área arrocería típica, los campesinos pagan ingentes montos a la empresa eléctrica dado que tienen que reconocer tarifas a nivel industrial.

Buena parte de los ingresos de nuestros campesinos van a parar en manos de las distribuidoras de energía lo cual resta posibilidades para mejorar los ingresos de los campesinos y también el desarrollo de la agricultura.

8 ARIAS Verónica (CEDA). Marco Legal e institucional de los Recursos Hídricos en el Ecuador. Investigación presentada en el Primer Encuentro del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, abril 2002.

9 TAGLE William (Consorcio de Juntas Administradoras de Agua Potable del Guayas). Problemática de los sistemas de agua potable en comunidades de rurales del Ecuador. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, mayo 2003.

Las propuestas de Reforma del Foro

La propuesta central es el establecimiento de tarifas diferenciadas para riego. En forma concreta el contenido de la propuesta de la reforma legal es el siguiente:

Las tarifas se establecerán en atención a la rentabilidad de la concesión de acuerdo a criterios sociales, ambientales y financieros, en ese orden. La cuantificación de cada tarifa se hará en atención a los siguientes criterios:

- a) Capacidad económica de los concesionarios y usuarios;
- b) Condiciones sociales de los usuarios;
- c) En caso de riego, tipo de producción, calidad y cantidad de la tierra regada y destino de la producción al mercado interno o al internacional, y
- d) La zona geográfica en que se ubica la concesión.”

En el régimen tarifario también se plantea un tratamiento especial a los pequeños sistemas de agua de consumo doméstico. El proyecto de reforma establece que:

la provisión de agua para consumo humano mediante sistemas comunitarios y para riego únicamente pagará la tarifa doméstica por el servicio de energía eléctrica utilizada para el funcionamiento de bombas” y no la industrial o comercial como ocurre en la actualidad.

La propuesta del Foro, en cuanto a las tarifas, busca que el pago por el uso del agua sea menor para los campesinos que producen para el mercado interno. No nos parece justo que un floricultor o un empresario bananero paguen lo mismo que un campesino que produce maíz o arroz.

5

Derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y de las comunidades locales

El Foro, sumándose a los esfuerzos del movimiento indígena, busca que en la legislación en materia de aguas se institucionalicen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades locales.

El Presidente de la FENOCIN, en el Primer Encuentro del Foro hizo el siguiente señalamiento: *"Para nosotros el agua es un recurso para la vida, no solo para producir y hacer empresa o satisfacer la sed. Podemos o no tomar coca cola, pero del agua no podemos prescindir. La visión y valor que tenemos de los recursos naturales, los campesinos e indígenas, hace de éstos un derecho humano y colectivo"*¹⁰. Esta visión está lejos de ser reconocida en el actual marco legal en materia de aguas, para ello se requiere cambios profundos.

En las últimas décadas se empieza a hablar de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Tales derechos de naturaleza "colectiva", fueron reconocidos en el texto constitucional aprobado en 1998.

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, reviste una gran importancia para estos pueblos, en la medida que representa un paso importante en su lucha por una sociedad democrática, pluricultural y plurinacional. Con ello, gana la sociedad toda, en la medida en que se ensanchan los derechos sociales y el Estado reconoce que la sociedad que regula, es una sociedad diversa. Con ello pierde legitimidad la descalificación de toda manifestación de diversidad.

El reconocimiento de los derechos colectivos representa un importante momento de democratización del Estado. No obstante lo señalado, hasta la fecha, estos derechos no están instrumentalizados, vale decir reconocidos y regulados, en la legislación secundaria –esto es, en las leyes, decretos y otras normas–. La legislación en materia de aguas, lastimosamente, no ha sido la excepción.

En otro orden de cosas, conviene recordar los derechos colectivos así como varios de los planteamientos actuales del movimiento indígena, se orientan a la esfera de la superestructura: instituciones, leyes, derechos formales. Muchos sectores tienen la percepción, que si aquellas demandas no se articulan con demandas que se orienten a la esfera de la estructura socio económica, se corre el riesgo de que muchos de los derechos colectivos queden solo en enunciados formales. La configuración de la actual estructura agraria, el reparto de los derechos de riego, el acceso a crédito y tecnología, los beneficios en la participación presupuestaria, es una realidad que expresa una lógica estructural de concentración – exclusión. Tal realidad parecería demandar, una respuesta que articule estrategias para efectivizar el reconocimiento de los derechos colectivos (leyes secundarias, instituciones especializadas, presupuesto, etc.) con estrategias que se orienten a desmonopolizar la propiedad sobre los medios de producción y redistribuir la riqueza social (reforma agraria, reforma financiera y tributaria, reasignación de derechos de riego, acceso a tecnología, etc.). En esa perspectiva, precisamente, está concebida en su conjunto la propuesta de reforma legal planteada por el Foro.

10 DE LA CRUZ, Pedro (FENOCIN): Ponencia presentada en el Primer Encuentro del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, Abril 2002

Las propuestas de Reforma del Foro

El Foro pretende instrumentalizar en la Ley de Aguas el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos. Como ya quedó señalado, en la propuesta de reforma del Foro, tal instrumentalización está articulada a normas orientadas a desmonopolizar el acceso social al agua.

El proyecto de reforma a la Ley de Aguas elaborado por el Foro plantea las siguientes propuestas específicas:

- **Que las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas y afro descendientes participen a través de representantes debidamente acreditados, en las decisiones concernientes a la administración y conservación de los recursos agua, suelo y ecosistemas asociados que se hallen en las tierras de propiedad de sus miembros o territorios de propiedad colectiva.**
- **Además, las organizaciones comunitarias tendrán derecho preferente para la concesión de derechos de uso y aprovechamiento de aguas para uso humano o riego, en tierras comunitarias o en aquellas de propiedad individual de sus miembros.**
- **Los lugares sagrados de pueblos y nacionalidades indígenas y afro descendientes, tales como fuentes de agua, riachuelos, ríos, lagunas o caídas de agua, serán declaradas zonas de protección de recursos hídricos por el Consejo Nacional a petición de la organización representativa.**
- **Tales pueblos, nacionalidades y comunidades locales, tienen derecho a que se les indemnice por toda afectación a sus derechos de aprovechamiento de agua, a sus usos y costumbres relativos a la gestión del agua; y afectaciones al ambiente que se cause en sus tierras.**
- **Los usos y derechos consuetudinarios de un pueblo o nacionalidad se aplicarán en la gestión del agua por parte de estos, así como en la resolución de conflictos o diferencias entre sus miembros respecto del uso y aprovechamiento del agua en sus tierras.**

En definitiva, la propuesta del Foro recoge los planteamientos realizados por las organizaciones sociales sobre sus derechos colectivos reconocidos en la Constitución vigente.



Redefinición de las políticas de descentralización y de la gestión pública del agua

El Foro pretende que se adecúe el marco legal para reorientar las políticas de descentralización en la gestión del agua, para que, sobre la base de la racionalización y eficiencia administrativa, se implemente una actuación coordinada y de equilibrio entre el Estado central, los gobiernos seccionales y el conjunto de la sociedad.

El Alcalde de Alausí resumió así la problemática de las entidades relacionadas con la gestión de los recursos hídricos y su aprovechamiento:¹¹

“Actualmente, la legislación vigente y la falta de coordinación institucional han causado conflictos de competencias entre las diversas entidades encargadas de los recursos hídricos, produciéndose de esta manera:

- Escasa coordinación institucional, particularmente entre las entidades del gobierno central y los gobiernos locales y seccionales, lo cual genera ingobernabilidad en el manejo de los recursos hídricos.*
- No existe representatividad de los usuarios y gobiernos locales en instancias vinculadas al manejo de los recursos hídricos”*

El marco institucional en materia de aguas, reformado en los primeros años de la década del 90, cuando se pretendía redefinir el rol del Estado, lejos de contribuir a resolver deficiencias administrativas e institucionales, las agudizó generando problemas de competencias entre entidades estatales y entre éstas y los gobiernos seccionales. Cada institución pública o privada realiza sus planes y proyectos en forma independiente.

Junto con la lógica centralista, burocrática, y el sesgo antidemocrático de muchas de las instituciones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos y su aprovechamiento, uno de los mayores problemas es el debilitamiento institucional. Los programas permanentes de las entidades públicas, han sido sustituidos por los proyectos, que duran lo que dura el financiamiento –generalmente con cargo a endeudamiento externo–.

Los presupuestos de las entidades relacionadas con la gestión de los recursos hídricos y el agua, son mínimos, pero además, son distribuidos de modo demasiado heterogéneo. Así, para ejemplificar, conviene señalar que las grandes corporaciones

¹¹ PALACIOS William (Alcalde de Alausí, 2000 – 2004): Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos. Abril del 2002.

regionales captan mucho más recursos que el mismo CNRH, no se diga respecto a las corporaciones regionales pequeñas.

Por último, es importante destacar un problema que hace referencia a la falta de definición en torno a la unidad de gestión y planificación de los recursos hídricos. Cuál es la unidad más adecuada: ¿el territorio de la provincia?, ¿el territorio de la cuenca? ¿la ecoregión? Allí, el país tiene por delante un debate inaplazable.

Las propuestas de Reforma del Foro

El Foro pretende volver de carácter obligatorio el establecimiento de una planificación nacional de los recursos hídricos, así como la aplicación de dicha planificación. Esto supone delimitar los roles, funciones y atribuciones entre las entidades dependientes del Gobierno central y los gobiernos locales. Por otro lado el Foro propone el fortalecimiento y democratización de la autoridad hídrica nacional. Y, finalmente, precisar las unidades de gestión y planificación de los recursos hídricos para establecer una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Respecto al tema de la delimitación de roles y funciones de las diversas entidades vinculadas a la gestión de los recursos hídricos y su aprovechamiento, el Foro no incorporó en la propuesta de reforma legal ningún planteamiento específico, dado que éste es un tema de enorme complejidad y demanda más discusión y, sobre todo, consensos mínimos. En esa perspectiva, el Foro ha lanzado al debate algunos elementos, los mismos que están contenidos en una propuesta de *"Elementos para un Modelo de Gestión Alternativa del Riego en el Ecuador"*.¹² Pero además, y lo que resulta de mayor trascendencia, en la propuesta de reforma legal del Foro, se plantea que el CNRH institucionalice mecanismos de consulta y participación social.

Respecto al fortalecimiento y democratización de la autoridad hídrica nacional, en la Propuesta de Ley del Foro, se propone fortalecer al CNRH, refrendando su condición de la autoridad nacional en aguas, y dotándolo de mayor capacidad administrativa y operativa con la creación de una Secretaría Técnica del Agua,

"órgano a través del cual el Consejo ejercerá en todas sus fases y en todo el territorio nacional, la regulación técnica de la gestión del agua, respecto de todos sus usos y servicios públicos vinculados. Además, ejercerá la regulación y control de todos aquellos servicios públicos vinculados con el agua que por falta de disposición legal, no cuenten con un organismo de control y regulación."

En cuanto a la unidad de gestión y planificación de los recursos hídricos, se propone un enfoque territorial que reconozca como unidades básicas a las subcuencas y las microcuencas. Tal planteamiento se sustenta en importantes experiencias de manejo de cuencas implementadas en el país: en la cuenca bina-

cional Catamayo – Chira, en la cuenca del río Ambato, en la cuenca del río Chan Chan, en la cuenca alta del río Mira, en la microcuenca del Lago San Pablo, etc.

Desde luego, la delimitación de una subcuenca y microcuenca no puede reducirse a consideraciones hidrológicas y geográficas. Un territorio como se sabe, si bien es un espacio geográficamente determinado, ante todo es un espacio históricamente constituido y socialmente articulado.

En la propuesta de Ley se plantea la creación de mancomunidades para la gestión territorial del agua. Tales mancomunidades estarían integradas por las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Para garantizar la planificación y gestión señaladas, el Foro propone en su Proyecto que, las entidades públicas y privadas especializadas, tienen la obligatoriedad de coordinar acciones para mantener una inventariación actualizada de los recursos hídricos; y, que esta información sea compartida a las organizaciones de usuarios y, en general, sociales, que demanden de la misma para sus planes de trabajo.

Anexo

El Foro frente a la Resolución del Consejo Consultivo de Aguas del mes de enero de 1996

Ante la presión que viene ejerciendo el Presidente del Consejo Consultivo de Aguas para que las Agencias de Aguas apliquen una resolución del mes de Enero del año 1996, el Foro de los Recursos Hídricos se ha visto en la obligación de tomar posición ante esa actitud, que la consideramos tanto ilegal como inconstitucional. Por ello, actuando en consecuencia, el Foro demandó la inconstitucionalidad de esa Resolución.

En las siguientes líneas condensamos los razonamientos del Foro para tal decisión.

¿Cuál es la resolución del Consejo Consultivo de Aguas?

En el mes de Enero del año 1996, el Consejo Consultivo de Aguas emitió una resolución mediante la cual dispone que, a partir de ese momento, las concesiones de derechos de agua para riego y otros fines productivos deberán dictarse con el carácter de plazo indeterminado; es decir, que las concesiones sean indefinidas en el tiempo, *"mientras dure la vida económicamente útil de la empresa"*.

¿Tiene base legal esta resolución?

Tal resolución no tiene ninguna base legal. Al contrario, viola expresas disposiciones constitucionales y legales.

La resolución del Consejo Consultivo de Aguas es inconstitucional por varias razones, entre ellas, por el hecho de que este organismo no está facultado para adoptar una resolución de esa magnitud. El Art. 119 de la Constitución señala que las autoridades y órganos públicos solo tienen las atribuciones que les confiere la Constitución y la Ley.

El Consejo Consultivo de Aguas, creado como órgano de apelación administrativa para resolver los problemas derivados de las concesiones de agua, se arrogó facultades inconstitucionalmente.

El Artículo 23 de la Ley de Aguas (codificada), de modo textual, señala lo siguiente: Las concesiones de un derecho de aprovechamiento de aguas son:

- a) "Ocasionales", sobre recursos sobrantes;
- b) "De plazo determinado", para riego, industrias y demás labores productivas; y,
- c) *"De plazo indeterminado" para uso doméstico.*

¿Con qué facultad, el Consejo Consultivo de Aguas pretende desconocer, reformar o reglamentar la Ley de Aguas?

¿Qué es lo que se pretende con esta resolución?

La resolución del Consejo Consultivo de Aguas fue concebida como uno de los mecanismos más idóneos para privatizar el agua. Pues, al declarar de plazo indeterminado las concesiones se vulnera el principio de que las aguas son bienes nacionales de uso público, porque el Estado pierde la facultad de evaluar la forma en como se utiliza la concesión del derecho de uso otorgada y, al mismo tiempo, pierde la facultad de reasignar las aguas en caso de verificarse acaparamiento.

Con ello, se busca perpetuar una situación de distribución social inequitativa de las aguas en el Ecuador. Como ya se ha señalado en reiteradas oportunidades, el acceso social al riego refleja la persistencia de una desigual e injusta estructura agraria, en donde el 6% del total de los productores agropecuarios, propietarios de extensiones de tierra de 50 hectáreas y más, acaparan por sobre el 50% del total de la superficie bajo riego del país.

No debe perderse de vista, por lo demás, que muchos han obtenido concesiones de agua con fines meramente especulativos y financieros; y que, como nadie, son beneficiados con la Resolución impugnada.

¿Por qué el Foro de los Recursos Hídricos impugna esa Resolución?

Tras implementar algunos estudios, el Foro de los Recursos Hídricos llegó a la conclusión de que la Resolución del Consejo Consultivo de Aguas debe ser impugnada por las siguientes razones:

- Primero, porque como ya quedó señalado, esa Resolución es un mecanismo solapado para privatizar el agua que se utiliza en riego y en las demás actividades productivas. Con ello, se quiere perpetuar una distribución socialmente inequitativa del agua en el sector rural.
- Segundo, porque las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, conforme a la Ley de Aguas, son el principal mecanismo de gestión pública de las aguas. Con ello, en determinado tiempo, –cada 10 años como se hacía anteriormente– la autoridad hídrica nacional puede evaluar el uso de las aguas, en términos de eficiencia, cantidad, calidad, etc.; para ello, es importante que la resolución (sentencia) que otorga la respectiva concesión del derecho, establezca con claridad las condiciones sociales, técnicas y ambientales a las cuales se someterá tal concesión. Pero además, el plazo determinado en la concesión le permite a la autoridad hídrica evaluar la distribución social de las aguas, si se verifica equidad o acaparamiento en los derechos de reparto. Tras la evaluación, la autoridad hídrica nacional, representada por las Agencias de Agua, en consulta con las organizaciones de usuarios debería proceder a realizar los ajustes correspondientes.
- Tercero, porque es necesario dar respuesta al sinnúmero de conflictos de agua, muchos de los cuales se derivan de concesiones inadecuadas, fuentes de agua concesionadas dos y tres veces, diferencias importantes entre el caudal concesionado y el caudal real, etc. Pues, al evaluar cada cierto tiempo las concesiones de derecho de uso y aprovechamiento, la autoridad hídrica nacional, podría realizar los ajustes correspondientes a la concesión, asignando y reasignando los derechos de agua en función de la inaplazable necesidad de resolver los conflictos de agua acumulados.
- Cuarto, porque el Foro cree que es necesario y posible la construcción de un modelo económico y social, que salga de la lógica de la concentración / exclusión de la riqueza social; lo cual, implica que los medios de producción, como la tierra y el agua, estén repartidos de modo equitativo.

¿Cómo se afectan o benefician los regantes con esa resolución?

Es necesario aclarar que la concesión a plazo determinado, tal como establece la Ley de Aguas, no le quita derechos a los usuarios para la renovación de las concesiones. No debe olvidarse que desde 1972 hasta 1996 así funcionaba el sistema de concesiones sin que, en algún momento, el Estado haya perjudicado por este mecanismo a algún productor. Pues, cuando se cumplía el plazo determinado, que era de 10 años, el usuario solicitaba la renovación y la agencia de Aguas procedía a renovar la concesión del derecho de uso y aprovechamiento.

Se trata, en definitiva, de que el Estado recupere el derecho – y obligación – de evaluar el aprovechamiento de las concesiones; a fin de que, con la participación de las mismas organizaciones de usuarios pueda establecer medidas preventivas y correctivas, que aseguren que el agua cumpla su función social, ambiental y económica.

Desde luego, este planteamiento implica no solo la demanda de la restitución de las concesiones a plazo determinado, sino que, de forma adicional, el Estado asuma la necesidad de trabajar con las organizaciones de usuarios en la gestión pública del agua y el riego; que el Estado cumpla con seriedad con su obligación de hacer la evaluación respectiva para renovar las concesiones; y, que se convierta en política de Estado la necesidad de asignación socialmente equitativa del agua.

Por todas esas consideraciones, el Foro presentó una demanda de inconstitucionalidad de tal Resolución ante el Tribunal Constitucional.

Comisión	Instituciones	Participantes
Jurídica - Legal	CAMAREN	Alex Zapatta
		Verónica Arias
	CNRH	José Serrano
	FENOCIN	Pedro Quimbiamba
	Centro Julián Quito	Jesús Zambrano

La elaboración de
un inventario
de los recursos hídricos

La elaboración de un inventario de los Recursos Hídricos

• Roberto Chiriboga Urquiza

Con los aportes de
Comisión de Inventarios y Cuencas*

Introducción

El presente documento es una guía para ayudar a realizar investigaciones sobre la situación de los recursos hídricos, su aprovechamiento y su manejo.

Fue elaborado en forma colectiva gracias al trabajo de la Comisión de Cuencas e Inventarios del Foro de los Recursos Hídricos. Esta guía incluye, también, los aportes que los participantes hicieron en varios eventos del Foro y en diversas reuniones de trabajo.

En esta última versión, se ha buscado incorporar un enfoque histórico y, adicionalmente, un análisis de los principales usos del agua.

De suma importancia ha sido el aporte de la experiencia del inventario realizado en Tungurahua, de la cual se ha incorporado buena parte del procedimiento técnico, fundamentalmente referido a evaluar la oferta del recurso y algunos resultados de su sistema de información geográfica

Un aporte central fue el logrado a partir de los estudios realizados por el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de Francia, Orstom, de donde se ha recuperado la metodología. Gracias al IRD, se accedió a ese compendio informativo, su metodología y sus experiencias.

Es justo agradecer el invaluable aporte de cada participante de la Comisión de Inventarios y Cuencas, de las instituciones, ONGs y organizaciones participantes de una larga lista.

La posibilidad de alianzas y sinergias alientan este esfuerzo.

* Ver cuadro al final de la sección.

Marco de desarrollo del proceso de investigación sobre recursos hídricos

Contexto histórico nacional

El último inventario de recursos hídricos hecho en el Ecuador –publicado por el INERHI, en 1989– se realizó a través de algunos convenios, principalmente el de INERHI y el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de Ultramar de Francia ORSTOM (actual IRD), que durante 6 años, entre 1986 y 1992, aportó considerablemente con información metodológica e investigación de campo, y versó acerca de los datos biofísicos y sociales de organización para el riego. Lamentablemente, esos datos no fueron difundidos al concluirse el proyecto INERHI-ORSTOM, pues el decreto 2224 reorganizó el marco institucional en materia de aguas y eliminó al INERHI. En adelante, el país ha acumulado una serie de deficiencias en la consolidación de una base informativa sólida respecto a los recursos hídricos.

No obstante, sí existe información, aunque limitada y dispersa. Multiplicidad de entidades, la mayor parte de ellas usuarias directas del agua, cuentan con sistemas sectoriales y locales de información, aunque éstos no siempre están disponibles para el público.

Así, desde el punto de vista de la gestión institucional existen varios problemas:

- Desorden en responsabilidades y dispersión de funciones.
- Falta de acceso transparente y amplio a la información existente.
- Vacíos de información.

Esto trae aparejado un problema de diversidad técnica y metodológica tanto en los procesos para realizar investigaciones sobre los recursos hídricos –y sobre todo su interpretación desde una dimensión social–, como en los reportes de información. Se usan métodos distintos, escalas y parámetros no siempre comparables y, sobre todo, unidades de análisis y gestión diversas y poco o nada normalizadas.

En este contexto, la autoridad hídrica nacional, el CNRH, posee una información nacional desactualizada y requiere de una base de datos que consolide y uniformice la información regional y local realizada por otras entidades. De esta forma, la política de concesiones y de derechos de usos de agua podría realizarse sobre datos certeros.

Así mismo, la planificación de los recursos hídricos a nivel nacional ha perdido sustento sin una base técnica y social adecuada respecto al estado actual y potencial del agua. La pérdida de información que fue preparada en décadas pasadas por instituciones como el INERHI, el MAG-PRONAREG y el INECCEL, en base a algunos convenios, así como otra disponible en el INAMHI, o la que fue manejada por las corporaciones regionales CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR en los años 80, sumada a la imposibilidad de gestar un centro de información técnica nacional, nos deja en la actualidad una doble posibilidad: reconstruir e integrar desde lo local el gran compendio de información como instrumento de planificación o, sencillamente, dejar de hacer planificación hídrica.

Contexto internacional

Esta situación del Ecuador es similar a la del nivel regional. Si bien es cierto que en los años 70 la tendencia del Estado fue invertir fondos de deuda externa en grandes proyectos de infraestructura para riego, agua de consumo, generación hidroeléctrica, etc. –todo dentro de un modelo de gestión pública del agua basado en la lógica del modelo de sustitución de importaciones (modelo cepalino)–,¹ desde los años 80 las organizaciones de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial) impulsaron una política liberal con menor participación del Estado. Su acción se sustituye por “proyectos” financiados por el BID o Banco Mundial por un mayor involucramiento del sector privado. Ya en los años 90 se aplicaron cambios a través de reformas legales e institucionales coherentes con políticas de ajuste estructural cuyo modelo de gestión se basó netamente en el mercado.

Los organismos del Estado y la misma sociedad se despreocuparon por llevar adelante procesos informativos y evaluativos de los recursos hídricos en los países de América Latina.

La opinión pública de las naciones no está suficientemente alertada sobre los problemas de cantidad, calidad, distribución, acceso y gestión de los recursos hídricos. Tampoco se ha dado una integración de enfoques desde lo exclusivamente físico, hídrico o ecológico, en especial para incorporar la relación de variables socio económicas con las variables físicas y ambientales, partiendo de un concepto de gestión social del agua.

Justamente, por la falta de información, se considera que el agua no es un problema prioritario, pues se cree que es un recurso vital que existe en forma abundante.

Todo esto se da en un contexto mundial, regional y nacional de creciente demanda de agua, con el consiguiente aumento de presión en lo que respecta al uso del agua de las cuencas fluviales.

¹ Alex Zapatta C., *Políticas de reforma y ajuste estructural y la nueva orientación de la gestión pública en materia de aguas*, 2004.

En síntesis, para promover una gestión sustentable, equitativa, técnica, social y consensuada del recurso hídrico, se requiere de información actualizada. Por lo tanto, se debe promover el desarrollo de procesos de investigación sobre los recursos hídricos. Eso es lo que esta guía busca facilitar.

Objetivos y alcances de la guía

Objetivos

Conducir un proceso generador de información que sea útil para planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos hídricos en el marco de una gestión integral e integrada² en nuestro país— El propósito de investigar acerca de los recursos hídricos es llegar a comprender la dinámica entre lo que la naturaleza nos ofrece y la demanda existente actual, en términos de multifuncionalidad (precautelando el equilibrio ambiental, asistiendo a la demanda social y a los factores económico-productivos). Con ello, podremos llegar a acciones de planificación de los recursos hídricos para satisfacer las demandas futuras mediante una gestión integral e integrada que optimice los usos y reduzca los impactos contaminantes.

Ello fue previsto en los lineamientos de acción del Foro de los Recursos Hídricos,³ lo cual incluye procesos de investigación, inventario de los recursos hídricos, formulación de propuestas y ejecución de las mismas, en un marco de participación de una amplia organización para las investigaciones, y de empoderamiento y movilización social en los planes.

Generar información para planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos hídricos— La razón para inventariar y evaluar los recursos hídricos en calidad y en cantidad es poder alcanzar acciones de planificación por cuencas y subcuencas, optimizando su uso basándose en la demanda de las unidades de asentamiento y producción humana, en las cuales concurren otras unidades de decisión e investigación.

Efectivamente, lo primero a estimar es el recurso en calidad y cantidad. Dicha “evaluación de agua disponible es un prerrequisito para el desarrollo y administración del recurso hídrico.”⁴ Sin información sobre el estado del agua, resulta imposible su planificación y su gestión. Además, sin información precisa resulta muy difícil resolver los conflictos de agua en un marco de equidad y de manejo sustentable del recurso.

2 II Foro de los Recursos Hídricos, abril 2003.

3 Mesa de Trabajo Nacional, septiembre 6 2002.

4 *Evaluación de los recursos hídricos*. UNESCO-OMM, julio 1998.

Promover la investigación con un análisis integral de los recursos hídricos—

La investigación debe enmarcarse en los propósitos de la multifuncionalidad con un nuevo modelo de gestión de los recursos hídricos. “Propender a una gestión integral significa propiciar el acceso equitativo de la población al agua y sus beneficios, garantizar su aprovechamiento eficiente y racional; y promover su manejo a fin de asegurar la existencia de este recurso en términos de calidad y cantidad.”⁵

Por otra parte, es imprescindible una gestión integrada que establezca un sistema directriz del agua en las unidades de cuenca o en el conjunto integrado de cuencas interconectadas, donde se “considere todos los usos y se articule las acciones de las entidades [...] y usuarios para corregir, solucionar o evitar conflictos entre usuarios, distribuir mejor el agua, prevenir y controlar la contaminación, defenderse contra inundaciones, enfrentar sequías, etc.”⁶ Además, para el uso eficiente del recurso, es necesario promover un proceso integrado que permita consolidar la información local y regional y que promueva una integración de las variables hídricas, ecológicas, sociales, económicas y de otra índole que es necesario considerar al momento de diseñar políticas hídricas.

Tal proceso de investigación tiene por objetivo el diseño de planes hídricos (nacionales y locales) que articulen, en forma coherente, la oferta y la demanda en una visión multifuncional de los recursos, y que consideren estrategias para conservar y proteger el recurso con el objetivo de promover un uso equitativo del agua y de generar un control social acerca de prioridades, problemas y alternativas para el manejo de este recurso común.

Uniformizar y normativizar procesos y reportes de investigación sobre los recursos hídricos— Existe un problema real de diversidad técnica y metodológica tanto en los procesos de investigación sobre recursos hídricos como en los reportes de información. Se usan métodos distintos, escalas y parámetros no siempre comparables y, sobre todo, unidades de análisis y gestión de recursos hídricos diversas y poco o nada normatizadas.

Fundamentalmente, la razón para tal diversidad es la diferencia de enfoques relativos al tema de evaluar recursos hídricos, lo que no se trata, sin embargo, de diferencias de concepción y de objetivos en la investigación. Con lo dicho, se puede compatibilizar una propuesta de guía de connotación transinstitucional que, en el fondo, encuentre identificación con el objeto de investigación, el sujeto social y su utilidad práctica.

Por lo tanto, se deben normatizar unidades de gestión en:

⁵ *Propuesta política*. Foro de los RRHH. Pág. 9

⁶ *Ibid.*

- “La unidad básica hidrográfica” UBH (unidad de cuenca menor) para la oferta de agua, y
- la unidad de “asentamiento humano y producción” UAHP, para establecer la demanda social y productiva que, sumada a las demandas climáticas, pueda configurar la ecuación de equilibrio dinámico del recurso hídrico. La aceptación metodológica permitirá armonizar un sistema consolidado de información de las diferentes escalas y unidades de análisis.

La guía pretende, entonces, establecer criterios que contribuyan a unificar la información, los procedimientos, las metodologías y las técnicas, de forma que las diferentes entidades que realicen evaluaciones de agua compartan “esos mínimos” aspectos de la misma visión social: estándares y parámetros ambientales y técnicos bastante generalizados y unidades de medición equiparables. Dentro de la presente guía, estos “mínimos” se establecen en los capítulos relativos a los criterios metodológicos y los procesos técnicos.

Promover gestiones, desde lo micro hacia lo macro, y priorizar el inventario— En las actuales circunstancias, sería imposible que la autoridad hídrica nacional ecuatoriana realice un inventario nacional del agua en forma concentrada y centralizada. No existen los recursos financieros suficientes, ni tampoco la capacidad institucional requerida. Además, considerando que no se puede abarcar el total del territorio nacional, es necesario priorizar grupos de sistemas de cuencas hidrográficas, cuencas o subcuencas de alta prioridad. Se trata de empezar a nivel micro para llegar paulatinamente a un conocimiento a nivel macro, nacional, que recupere las experiencias realizadas.

Es por eso que la presente guía pretende servir tanto para niveles de acción locales como provinciales, niveles en los cuales existe mayor potencialidad de impulsar investigaciones. Por lo tanto, es conveniente aplicar una dinámica que va desde lo micro a lo macro, mediante procesos cada vez más avanzados de integración de la información.

El Ecuador cuenta con 79 cuencas hidrográficas. La idea de priorización se corresponde con una primera agrupación de los 31 sistemas hidrográficos en 9 unidades de gestión de cuencas “en base a criterios de vecindad geográfica y afinidad física y cultural”⁷

Dichas unidades de gestión de cuencas son: Esmeraldas y Carchi; Pastaza; Jubones; Guayas y Manabí; Puyango-Catamayo; Napo y Santiago.

Guardando coherencia con estas unidades de gestión, y recuperando una experiencia de análisis inductivo e integrativo⁸ que se basó en las disponibilidades de

⁷ Cfr. CNRH, *Propuesta nacional y definición de gestión a nivel de cuencas*, cap. III, p.55.

⁸ Cfr. *Elementos básicos para la planificación de los recursos hídricos del Ecuador*.

origen climático, superficial y de aguas subterráneas, revisamos dicha agrupación en cinco grandes sistemas de cuencas hidrográficas:⁹ Esmeraldas y Norte ecuatoriano; Pastaza, Chimbo y Chanchán; Paute, Jubones y Sur ecuatoriano; Guayas, Manabí y la Península; y Región Amazónica ecuatoriana. Toda la información nos será de suma utilidad para el inventario nacional, así como para reconocer la metodología.

La siguiente priorización corresponde al compendio de estudios y escalas gráficas de información, con lo cual se iniciaría con las cuencas de los andes ecuatorianos incorporadas en la anterior agrupación.

La existencia de información climática y meteorológica y su escala podría ser la siguiente razón de priorización, con lo cual la investigación primaria en las entidades se torna de suma importancia para verificar cartas geográficas, fotografías aéreas e interpretación, información satelital accesible, etc., además de la información climatológica e hidrológica con la que se cuenta.

Otro punto prioritario tiene que ver con el establecimiento de una real imposibilidad de inventariar, al menos en la primera etapa, el recurso subterráneo, a pesar de poder hacerse observaciones geofísicas. Contar con datos que sirvan para complementar la ecuación del balance hídrico es improbable, pues los costos de perforaciones y estudios hidrogeológicos son elevados.

Por último, los temas de contaminación quedan subsecuentes a la evaluación de agua de riego y consumo humano.

La primera etapa de la investigación, en los niveles de las unidades hídricas y micro-cuencas, tiene base en el riego, el agua de consumo humano y la contaminación de los recursos hídricos. Se podría empezar a nivel de las subcuencas de la sierra norte, centro y sur, sin perjuicio de las diferentes iniciativas y guardando coherencia con la clasificación anterior.

Alcances de la guía

Una herramienta facilitadora sin soluciones milagrosas— Cabe destacar que la guía solamente es una herramienta cuya utilidad se vincula al primer paso de un proceso largo. No contiene soluciones para los diversos problemas de manejo del agua. Ellas deberán surgir de un proceso posterior a la investigación.

Necesidad de flexibilidad y adaptación para cada caso— El objetivo de esta guía es facilitar procesos de investigación que instituciones, organizaciones y mancomunidades quieran desarrollar. La ambición de esta guía es que sirva a una gran variedad de participantes, pero sobre todo al sujeto social. Por lo tanto, la guía

9 Roberto V. Cruz A. *Seminario Internacional sobre problemas de planificación y administración de los recursos hídricos*, marzo 1983.

es dinámica y perfectible; estará lo bastante completa después de un proceso de implementación en etapas y fases. Efectivamente, esta guía necesita tener flexibilidad y adaptación para varios tipos de usuarios. Este compendio es, en sí, básico.

Sin embargo, no se necesita tomar en cuenta todos los criterios para todos los casos: cada entidad colectiva que quiera realizar una investigación sobre recursos hídricos deberá elegir los criterios que se acercan a su requerimiento.

Límites en los aspectos tratados— Los aspectos del marco institucional, y sobre todo legal, en cuanto al manejo de los recursos hídricos en el Ecuador no están incluidos en esta guía. Se trata de un tema demasiado amplio para incluirlo aquí. Esta guía pretende ser una herramienta de ayuda para apoyar los procesos de investigación y uniformizarlos a nivel nacional.

Sin embargo, el tema aquí tratado es muy importante y se puede obtener más información con la Comisión legal del Foro de Recursos Hídricos.

En conclusión, la guía debe servir como una herramienta para impulsar un proceso continuo, consensuado y acumulativo de investigación de los recursos hídricos en el país, en alianza permanente con las diferentes entidades que realizan estimaciones de agua tanto a nivel local como a nivel nacional.

Por lo mencionado anteriormente, una definición del alcance de la primera etapa de nuestra investigación tiene base en el riego, el agua de consumo humano y la contaminación de los recursos hídricos (incluso provocada por la agroindustria localizada en el ámbito rural), elementos con los cuales se alcanza a establecer “un presupuesto hídrico”.

Para la segunda etapa, se debe incorporar necesariamente el análisis hidro-geológico, así como los usos completos del recurso hídrico (agua para hidroeléctricas, uso industrial urbano detallado, detalles de contaminantes y contaminadores urbanos y rurales, etc.). A todo ello se debe añadir la información recabada en la primera etapa, que servirá para una homogenización hidrológica a nivel nacional, a partir de lo cual cabe pensar en un balance hídrico y en los correspondientes planes hídricos a nivel nacional.

Independiente de los esfuerzos locales por implementar, en el menor plazo, las evaluaciones e inventarios, se podrá consolidar una información nacional asumiendo un proceso en fases de investigación que correspondan con las etapas y con las jerarquías indicadas.

Políticas y Estrategias¹⁰

Ante la pregunta de por qué debemos inventariar los recursos hídricos, solamente cabe una precisión: necesitamos conocer y sistematizar en qué usamos el agua para así poder planificar y edificar un nuevo orden y un modelo económico de desarrollo más justo.

Por ello, nuestras políticas y estrategias se orientan en el respeto de la soberanía nacional y parten desde el interés del sujeto social de clase inmerso en lo local y regional como su espacio concreto.

La comprensión que anima nuestra propuesta es mirar al agua como un activo social y como un bien público. Es inaceptable, por principio, concebir al agua como una mercancía o un negocio de rentabilidad financiera.

La idea también es levantar inventarios, desde la demanda local, para el reordenamiento de los recursos hídricos, su producción, su distribución equitativa y eficiente, la resolución de conflictos y su mantenimiento y desarrollo. Todo ello a partir de la síntesis de una lógica pluralista que involucre lo campesino, lo comunitario, la eficiencia empresarial y técnica, que permanezca fuera de metodologías privatizadoras, siempre bajo un marco de soberanía.

Por todo ello, se plantearon una serie de propuestas al Foro. Entre las escogidas constan:

Políticas para nuestros inventarios

- 1) Mantener un proceso colectivo, consensuado, continuo y acumulativo de información útil para una planificación integrada desde lo micro.
- 2) Evaluar cantidad, calidad, distribución, acceso y gestión de los recursos hídricos.
- 3) Enfatizar un enfoque, basado en la gestión de la demanda, que atienda los conflictos y la forma en que el agua se utiliza.
- 4) Regular y adecuar a derecho la unidad de asentamiento humano y producción (UAHP) como base de investigación y decisión para las cuencas.
- 5) Asumir los inventarios como instrumentos de movilización social hacia una gobernabilidad participativa desde lo local.

¹⁰ Incluye la propuesta del III Foro Nacional de los Recursos Hídricos (nov 2004) y los aportes del grupo de redacción de la Comisión de Inventarios.

- 6) Priorizar los aspectos relacionados al riego, al consumo humano y a la contaminación, como elementos para una propuesta de desarrollo local.

Estrategias nacionales

- 1) Ejecutar la formación de un centro de información técnica nacional que desarrolle investigación, recupere información técnica del compendio histórico y documente la planificación y la administración de los recursos hídricos.
- 2) Impulsar la reforma a la Ley de Aguas, para que en ella se incluya la planificación participativa y el inventario como un proceso acumulativo y permanente, de libre acceso a sus resultados.
- 3) Incorporar las evaluaciones e inventarios como instrumentos de aplicación de la Propuesta para un modelo alternativo de gestión pública del riego presentada por el III Foro Nacional-2004.
- 4) Incluir, en todo programa, la determinación de zonas de asentamiento humano y de producción, como unidades de planificación y operación, en un marco del desarrollo territorial.
- 5) Impulsar, en los planes estratégicos provinciales, la inclusión de los procesos de inventarios como premisa de su planificación.
- 6) Proponer, a organismos interesados en riego, consumo humano y contaminación, la realización de los inventarios base, los cuales servirán como pilares centrales en la construcción de las propuestas para el desarrollo local.

Estrategias locales

- 1) Priorizar la rehabilitación participativa de la infraestructura, la organización y los procesos, así como recuperar su experiencia de gestión y los modelos locales.
- 2) Lograr alianzas entre comunitarios y proveedores locales de agua (empresas o direcciones municipales), para conformar unidades compartidas de investigación, operación y gestión.
- 3) Participar y estructurar grupos de concertación, locales y regionales, interesados en el desarrollo territorial. Los grupos deben partir de la realidad hídrica y de las necesidades humanas y de producción.
- 4) Conformar empresas locales de participación para investigar los recursos hídricos,

con proyección a convertirse en dinamizadores locales.

- 5) Inventariar los recursos naturales y, en específico, los hídricos, comprometiendo el liderazgo local para una movilización permanente por recursos productivos (agua, tierra), calidad y medios de vida (alimentos).
- 6) Difundir la información de todos los trabajos investigativos a diferentes niveles. La investigación es un elemento central para la propuesta de desarrollo local.
- 7) Impulsar centros de investigación que recuperen la memoria histórica local.
- 8) Recuperar propuestas para mejorar balances por incremento de la oferta y disminución de la demanda de agua.
- 9) Proponer y promover una regulación que permita un acceso de participación social en la entrega de concesiones y derechos en las cuencas correspondientes a las unidades respectivas de asentamiento humano y producción (UAHP), en una lógica de autoridad en la planificación territorial.
- 10) Promover la realización de pequeños proyectos que, partiendo de inventariar los recursos, tomen acciones para mejorar el manejo, aprovechamiento y protección de las fuentes de agua.
- 11) Gestar sistemas integrales de regeneración ecológica de cuencas, mediante la evaluación e información local, para edificar pequeñas obras hidráulicas.
- 12) Buscar una integración de manejo mancomunal para reordenar y gestionar, en forma sustentable, los recursos hídricos, propiciar su reconocimiento legal, impulsar su empoderamiento político y apuntar al desarrollo territorial desde las necesidades de las comunidades locales.
- 13) Buscar sinergias financieras que partan de conocer la información para ejecutar proyectos integrados.

Aporte de la Comisión de Redacción del Grupo Foro-Inventarios

La experiencia de Tungurahua—

Decisión política: fue fundamental y se tomó desde el más alto nivel para impulsar el inventario.

Espacio interinstitucional: permitió que se compartan recursos financieros, áreas de intervención, contactos, información y personal.

Información completa: El producto del inventario comprende datos de aforos, conducciones, concesiones, estado de bocatomas, catastros de cada canal, sistemas de agua potable, etc.

Plan Maestro del Agua: con el inventario se procederá a la elaboración de un plan de gestión integral del agua en la provincia. El inventario se realizó desde la iniciativa local.

SIG hídrico provincial: la información del inventario está georeferenciada.

Aportes de la Comisión sobre la Guía de inventarios— El objetivo del inventario es conducir un proceso de planificación. La guía metodológica debe ser flexible en función de los múltiples usuarios del agua.

Las unidades para el inventario: la unidad espacial de cuenca y la unidad espacial de asentamiento humano productivo.

El enfoque principal del inventario: desde la demanda y en función de los intereses sociales y económicos de los usuarios, con el fin de buscar equidad y eficiencia.

Aportes a la Guía Metodológica de Inventarios— Connotación de visión política en el inventario: procesos participativos en donde se exprese esa demanda.

- El inventario es una herramienta para poder planificar.
- Inventariar desde la oferta puede consumir muchos recursos. Más interesa inventariar desde la demanda.
- Es imprescindible determinar el balance entre la oferta y la demanda a través de estudios completos.
- El recurso hídrico (oferta) debe ser inventariado en forma integral.
- Orientar el inventario al resto de los recursos. Conducir a un ordenamiento territorial.
- No trabajar en forma aislada. Si no hay una planificación del uso del agua, estamos mal.
- La demanda de agua para los diferentes usos debe ser determinada técnica, económica, social y ambientalmente.
- ¿Cómo pueden involucrarse las universidades? ¿Cómo puede potenciarse el trabajo de las universidades?

- La demanda puede también entenderse desde la demanda económica de sectores poderosos. ¿Cómo empatar estas demandas con las demandas de los usuarios de pequeños productores?
- Un problema clave es la carencia de información, tanto para la demanda como para la oferta, a lo cual se debe poner máxima atención.

Propuestas para impulsar inventarios—

- Es necesario impulsar estos procesos, en cada zona o en cada provincia, tomando como referencia el esfuerzo de Tungurahua.
- Se deben hacer los inventarios priorizando los recursos locales.
- La información no debe quedarse en el inventario: es necesario socializarla a la población campesina. Hay que capacitar para que los grupos se integren al trabajo y al uso de la información.
- Que se desarrollen políticas, planes, proyectos y acciones, a partir de la información, para mejorar caudales, proteger fuentes y mitigar la contaminación.
- Se tiene un modelo a seguir, que es el caso de Tungurahua, desde un modelo de desarrollo: el Nuevo Modelo de Gestión. El agua es la que mueve a la provincia en el caso de Tungurahua. Es necesario que el agua se convierta en un eje de desarrollo y de planificación.
- En otras provincias (Morona) no se necesita riego o no es una prioridad, pero en otros usos sí es prioritario.
- En Cotacachi, se han instalado estaciones de medición con costos bajos (es necesario fortalecer la labor del INAMHI).
- Es necesario concientizar a la gente sobre la necesidad de participar en la planificación del manejo de los recursos naturales en base al inventario.
- El inventario también puede ser un proceso para impulsar el desarrollo local.
- El inventario debe incluir otros recursos naturales, como la cobertura forestal y los suelos.
- El problema clave es que, por celo institucional, no se comparte información. Es necesario compartir la información para aprender de las otras experiencias.
- Se debe democratizar la información (el INAMHI cobra por la información).

Criterios metodológicos generales

Conformar una entidad colectiva responsable: un equipo multi-institucional y multi-disciplinario.

Un aspecto fundamental de la evaluación de recursos hídricos es el ámbito de la gestión institucional.

Un primer paso es la constitución de un colectivo interinstitucional estructurado como una entidad responsable de la investigación, la cual estará encargada de concertar los procesos de evaluación de agua y de validar y aplicar la presente guía.

Todas las instituciones usuarias del agua deben comprometerse y apoyar financieramente los procesos de investigación mediante una única estrategia de mantenimiento de consensos y compromisos.

Antes de llegar a lo técnico, entonces, se deben lograr acuerdos entre instituciones, generar alianzas y fortalecer un espacio inicial. Por ello, la nueva entidad debe contestar las siguientes preguntas: ¿Con qué recursos técnicos, humanos y financieros se cuenta? ¿En qué zonas priorizadas se acuerda iniciar la investigación, en qué subcuencas, en qué microcuencas? ¿Cuál debería ser el marco de alianzas comprometidas?

El segundo paso consiste en que la entidad estime las capacidades locales y nacionales que existan para poner en marcha la investigación. Debe prepararse un mapa institucional en el que se describa y se expliquen las competencias y jurisdicciones de las diferentes entidades que, de una u otra manera, tengan responsabilidades en la evaluación del agua.

El tercer paso consiste en fijar responsabilidades para los procedimientos y concentrar la información existente.

Entidad colectiva

El colectivo interinstitucional debe tener las siguientes características.

- Incorporar una representación de entidades especializadas, como el INAMHI, la Agencia de Aguas, el Consejo Provincial, juntas formadas por los usuarios campesinos del agua y otras entidades, para desarrollar proyectos en el área de la investigación.
- Contar con la participación, en todos los momentos de la investigación, de la población y de las comunidades, como usuarios de este bien común que es el agua, para poder crear procesos educativos, de participación activa y de generación de opinión pública.
- Estar conformado por especialistas en varios temas: construir un equipo pluridisciplinario que permita un conocimiento integral del recurso.
- Funcionar con el auspicio institucional del Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH).
- Apoyar la movilización de recursos económicos para realizar la investigación.
- Detectar los potenciales responsables y aliados para mejorar o actualizar la información, o para emprender nuevos procesos de investigación a nivel local.

Equipo técnico de apoyo

Siempre es deseable conformar o contar estructuradamente con un equipo técnico de soporte, por lo menos mínimo, que oriente el trabajo de investigación. Este grupo pluridisciplinario dará apoyo a cada una de las iniciativas de evaluación e inventario. Dependiendo del nivel de la investigación, así como de su alcance y de su cobertura, es importante disponer de gente especializada, profesionales conocedores del ámbito técnico en una rama específica o en algunas de ellas, especialmente en:

- Sistemas de información geográfica
- Trabajo de campo y medición con GPS (sistema de posicionamiento global).
- Trabajo de campo para medición de caudales, longitudes y altitudes.
- Hidrología, climatología, hidro-meteorología e hidrometría.
- Medio ambiente, ecología y agro-ecología.
- Suelos, geología, morfología y edafología.
- Estructuración y desarrollo de sistemas.
- Análisis y desarrollo de sistemas informáticos.
- Geografía, topografía y agrimensura.
- Agronomía y ciencias agrarias.
- Economía, ciencias sociales y organización política.
- Asistencia para digitalización, edición, etc.
- Obras civiles y ciencias forestales.

Para aplicar

Diagnóstico del entorno institucional

El objetivo es tener una idea clara del marco institucional en el que se establece el inventario hídrico. Se debe incluir un listado de las instituciones nacionales y locales, los organismos públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, las empresas que participan y otros. Se trata de elaborar un mapa institucional nacional.

Definir la problemática y los objetivos de investigación en concertación

La entidad colectiva responsable deberá reunir a sus miembros mediante la organización de reuniones para una concertación sobre los objetivos. Así se lograrán acuerdos sobre la problemática y la investigación a desarrollar. Este punto es muy importante para saber a dónde va el proceso, pues la investigación incide sobre el tipo de datos a buscar y a levantar.

Esta entidad tendrá que realizar un cronograma de planificación de la investigación conforme a los objetivos decididos, así como un cuadro de presupuesto que muestre los aportes de cada institución a fin de poder llevar a cabo el proceso.

Este proceso de investigación permitirá que las instituciones que cuenten con información distinta la coloquen en forma abierta en una misma mesa. Así, las instituciones entrarán en una lógica interdisciplinaria de manejo de la información. En otras palabras, antes del inventario, la información de concesiones podría no guardar relación con la información de infraestructura, quizás la de infraestructura no podría cruzarse con la información ambiental, ésta no tendría relación con la información meteorológica, y ninguna de éstas con la información socio-económica del mundo agrario, pero este proceso integrará objetivamente los datos y, sobre todo, las perspectivas.

Elegir un nivel de análisis pertinente y adaptado

Como sabemos, según los intereses de diferentes usuarios, los niveles podrían ser de microcuenca, subcuenca o cuenca; parroquial, municipal, cantonal o provincial; de mancomunidades aliadas por razones políticas o económicas; o de regiones. En definitiva, las escalas con las que se hacen estimaciones de agua pueden ser múltiples y diversas.

Asumiendo las dos unidades básicas, la “unidad básica hidrográfica” (UBH) para la oferta y la unidad de “asentamiento humano y producción” (UAHP) para la demanda (social y productiva), se puede transferir, agrupar, inducir e integrar la información.

La UAHP es la unidad espacial de organización de la toma, el transporte y el aprovechamiento del agua tanto de riego como de consumo humano. Con esta unidad puede converger eventualmente la demanda industrial. También se pueden desglosar de esta unidad los procesos contaminantes. Esta unidad se corresponde con zonas que contienen las bocatomas, los canales y los perímetros correspondientes a una micro región. Sus límites están definidos según el relieve y la red hidrográfica, pero también están modificados según las infraestructuras y los perímetros, tomando en cuenta estas construcciones sociales¹¹ y sus demandas para saneamiento.

Las unidades de análisis deben ser flexibles, pero deben tener una visión estratégica hacia la cuenca hidrográfica para, al final, uniformizar los estudios a nivel nacional. La cuenca hidrográfica solamente se define a partir de delimitaciones geográficas e hidrográficas. Sin embargo, hay que considerar también los procesos de construcción social y cultural de los territorios con relación al agua. Efectivamente, las divisiones políticas no coinciden con los límites de las cuencas, y éstas no siempre con los usos, pues pueden existir comunidades humanas asentadas en una cuenca pero que son usuarias del agua de otra cuenca por trasvases de agua. Por lo tanto, definir a la cuenca hidrográfica como la unidad espacial de referencia para la planificación y gestión de los recursos hídricos presupone que no se toma en cuenta todos estos aspectos sociales e históricos.

Le corresponde, entonces, a la entidad colectiva responsable decidir el nivel de investigación que elija en relación con la problemática y los objetivos que tiene, además de ver lo que más le conviene, siempre con una visión hacia la cuenca.

Partir de la información existente

Empresas eléctricas, municipios, empresas de agua potable, consejos provinciales, unidades ejecutoras de proyectos y múltiples y diversos usuarios de agua realizan estudios sobre el agua tanto en el ámbito local como en el sectorial. Esta información es muy útil, pero está dispersa y, sobre todo, no se conoce el estado de los estudios existentes.

Se requiere llenar una ficha que aporte con un conjunto de datos básicos (mínimos de información) sobre cada estudio. De acuerdo a ello, se podrá generar un archivo de datos en el que, además de la información específica, se destaque el tema del

¹¹ Los investigadores de ORSTOM (hoy-IRD), trabajando con el INERHI sobre los sistemas de riego andinos ecuatorianos, desarrollaron el concepto de ZARI, el cual toma en cuenta estos procesos de construcción social y cultural de los territorios. Las ZARI son Zonas de Análisis y Recomendaciones para la Irrigación.

estudio, el área de influencia, la institución encargada, la ubicación física de la información y los datos más relevantes acerca del río, la cuenca hidrográfica o la fuente de agua estudiada.

Cabe destacar la importancia de la información histórica para entender los procesos en relación al tiempo de acceso al agua, de constitución de derechos al aprovechamiento del agua, etc. Por lo tanto, es muy importante y necesario levantar información histórica, además de información actual. El mismo hecho de levantar la información existente permite vincular a las otras organizaciones/instituciones y permite también levantar la problemática en su conjunto, lo cual debe ser evaluado por esta entidad colectiva.

Para aplicar

Información existente

- Establecer un listado de contactos e instituciones que dispongan de información.
- Listar los documentos existentes en bibliotecas y archivos públicos y privados.
- Describir ligeramente el contenido de la documentación de interés que reposa en las instituciones.
- Recopilar documentos, fotocopiarlos y alimentar con ellos una pequeña biblioteca en el Foro de la Mesa de Inventarios con relación a los recursos hídricos.

Revisión de la documentación, publicaciones y archivos

- Clasificación de la información concerniente al inventario.
- Aplicación de la ficha de datos básicos para ser aplicados en cada estudio.
- Creación de una base de datos.

Después de la recopilación de información, se contará con abundantes datos que deben ser procesados para lograr un análisis suficiente de la información disponible. Es necesario, por supuesto, procesar y analizar la información de manera crítica.

El procesamiento tendrá un énfasis geográfico, con el fin de identificar la información disponible y válida. Procesada la información, se continuará con su análisis, el cual tendrá el propósito de detectar microcuencas, subcuencas o cuencas que, siendo prioritarias por diversas razones (demandas de usuarios, conflictos, deterioro del recurso, obras civiles, etc.), carecen de información actualizada. Se necesitará comparar la calidad, el alcance y la actualidad de la información disponible.

Como producto del procesamiento y del análisis, se realizará un informe sintético sobre la información útil y las necesidades de nuevas investigaciones.

La información básica de utilidad tiene que ver con:

- Caracterización de las captaciones y fuentes.
- Mediciones de la calidad del recurso hídrico.
- Diagnóstico de infraestructura y manejo del agua.
- Información socioeconómica.
- Información cartográfica, aerofotogramétrica y satelital.
- Información hidrogeológica.
- Información de redes hidro meteorológicas.
- Información de temperaturas, precipitaciones y análisis de caudales.

Otra información que se debe recuperar es aquella relacionada a:

- Redes de agua potable, opciones técnicas y niveles de servicio.
- Contaminación ambiental de fuentes de agua y de ríos.
- Estructura agraria y sistemas de riego como construcción social e histórica.
- Riego, sus características y su relación con la producción y los disfuncionamientos.
- Erosión y pérdida de la capa arable.

Diseñar un plan de investigación para el conocimiento de los recursos hídricos

En el marco de un proceso de investigación, y tomando en cuenta las limitaciones institucionales y financieras, se considera que esta fase debería realizarse en un plazo de entre 1 y 2 años. Con estas consideraciones, debe procederse a la elaboración del plan y la definición de criterios a levantar con respecto a los objetivos y a la problemática definida por la entidad responsable.

Difundir la información de manera gratuita y transparente

La difusión de información no puede dejarse para el final del proceso de investigación. En todos los momentos anteriores, así como en los resultados de la investigación, existen procesos transparentes y públicos de gestión de la información para generar opinión pública y manejar el recurso de manera sustentable en permanente negociación.

No obstante, es necesario sistematizar y publicar los resultados consolidados a nivel nacional, fase fundamental para proceder a los siguientes procesos implicados en la gestión de los recursos hídricos, como es el caso de la formulación de planes hídricos tanto nacionales como locales.

La investigación tiene sentido si sus resultados están a la disposición del público en forma gratuita y de manera transparente. Para esto, conviene establecer un mecanismo de difusión gratuita de la información. No debe existir restricción alguna al derecho de las entidades, las organizaciones sociales y las personas para conocer o acceder a la información existente.

Para aplicar

En el proceso de inventario, es importante mantener informados a los miembros de la red y al público en general, para lo cual se deberá clasificar la información y el nivel de entrega.

Adicionalmente, para el mantenimiento de las bases de datos, se debe compartir parte de la información.

Al final del proceso, en el momento de los resultados, se deben compartir los datos necesarios.

Para todo ello, se deberá definir qué se debe difundir, en qué momento y a través de qué medios.

Criterios técnicos divididos por ejes temáticos

Criterios mínimos básicos

“Los recursos hídricos se definen como recursos disponibles, o potencialmente disponibles, en cantidad y calidad suficientes, en un lugar y en un período de tiempo apropiados para satisfacer una demanda identificable.”¹² Dado que las demandas identificables se relacionan con usos del ser humano y otras formas de vida a él relacionadas, los inventarios se centran en el agua dulce y en las unidades donde se identifican esas demandas.

Los usos del agua en tanto recurso hídrico son diversos: consumo humano, riego para la agricultura, saneamiento ambiental, industria, energía, recreación, turismo, transporte, pesca, etc.

Se requiere entonces la búsqueda de información con respecto a:

- Hidrología, meteorología, geología, etc.
- Concesiones y derechos de agua.

- Estado ambiental de las fuentes hídricas y de los ecosistemas asociados.
- Organizaciones locales para la gestión y la administración del agua.
- Infraestructura para el aprovechamiento del agua.
- Calidad del agua: ubicación de áreas de contaminación del agua y tipo de contaminantes.
- Análisis de los sistemas de producción agropecuarios.
- Sistemas de Información Geográfica (SIG) existentes.

Criterios específicos, divididos por ejes temáticos, a elegir en relación con los objetivos priorizados

La entidad colectiva responsable definirá las prioridades de su investigación sobre los recursos naturales: que se privilegie la construcción o rehabilitación de obras de riego y de redes de agua potable, que se resuelvan conflictos de agua, que se atenúe o elimine la contaminación, que se planifique el recurso, etc. Los criterios serán siempre diferentes. La guía se propone dar un listado de criterios que habría que dividir por ejes temáticos.

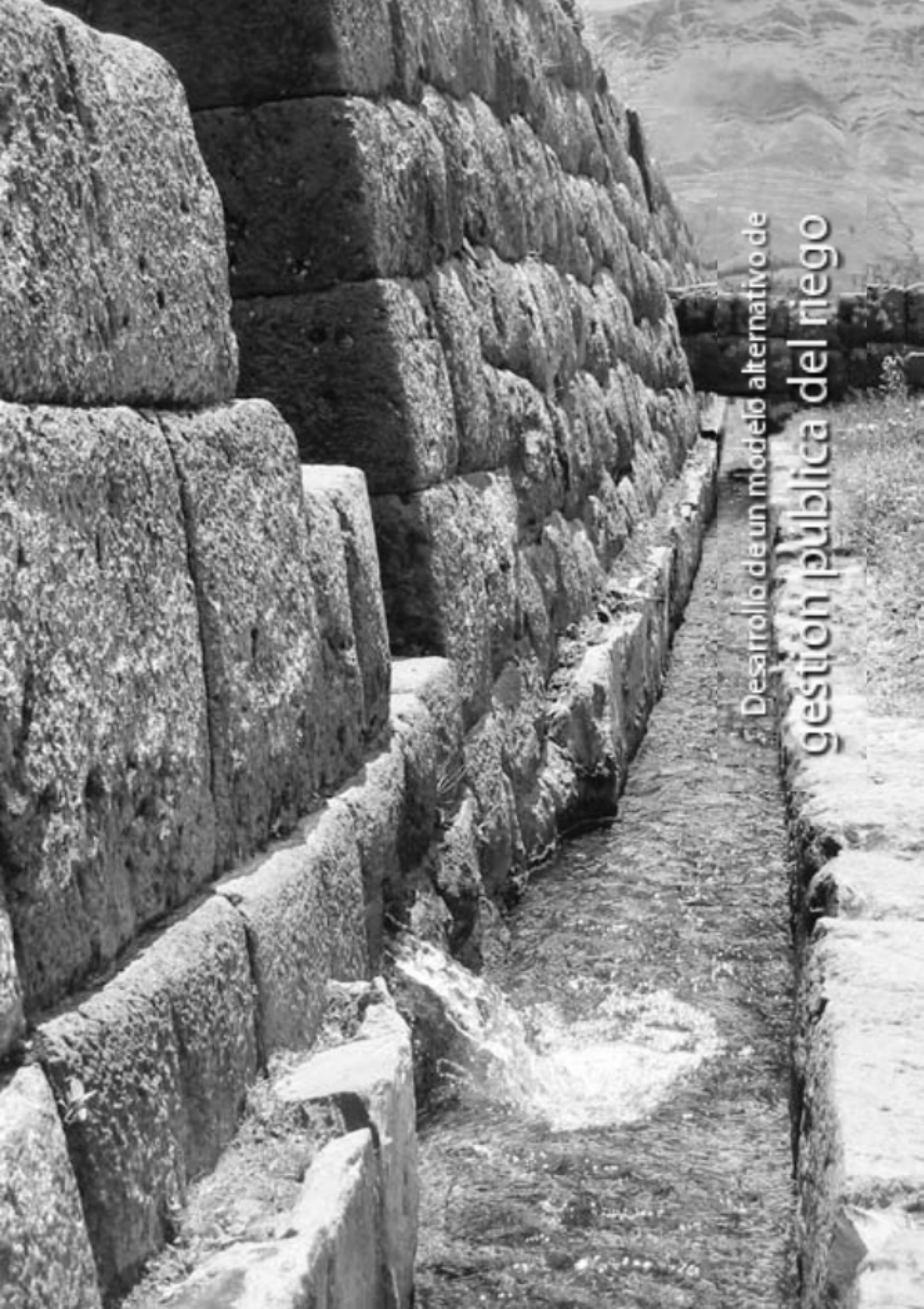
- Las características físicas, geológicas y biológicas referentes a la cantidad y a los usos de agua.
- El nivel de la organización social, de la administración de los sistemas y de los proyectos de manejo de recursos naturales.
- La participación de sujetos involucrados (sociales y políticos).
- La infraestructura y los perímetros (físicos, cantidad, uso, calidad).
- La oferta y la demanda de agua.
- La calidad del agua y el estado de las fuentes.
- La organización, la gestión integral e integrada de los recursos hídricos y el modelo de gestión multifuncional.
- Los conflictos.
- Las acciones e iniciativas de gestión.

Marco institucional vigente— Es fundamental obtener un mapa institucional nacional en el que se describan las competencias, las jurisdicciones y los avances que las diferentes entidades nacionales y locales poseen en relación a la estimación de recursos hídricos. Este mapa permite abordar las siguientes temáticas:

- Análisis del marco institucional existente.
- Evaluación de mandatos institucionales, mecanismos de coordinación, movilización de recursos financieros y ambientes políticos.
- Estimación de la cooperación internacional con respecto a los recursos hídricos.
- Evaluación de las capacidades profesionales: estudios nacionales especializados, intercambio de conocimientos, base bibliográfica y documental, etc.

En este documento se señalan algunos lineamientos metodológicos para iniciar un proceso de inventario de los recursos hídricos. Adicionalmente se publicará una Guía Metodológica que incluye criterios técnicos básicos e instrumentos para el levantamiento de la información de campo.

Comisión	Instituciones	Participantes
Inventarios y Cuencas	CNRH	Juan Recalde Rafael Guamán Patricio Vivero
	RANDI – RANDI	Susan Poats Mauricio Proaño Paúl Arellano
	MANRECUR	Carla Gaviláñez
	CODECAME	Paola Valenzuela
	CODECHIM	Freddy Izquierdo
	ECOCIENCIA	Ernesto Briones
	UICN	Adriana Flachier
	IRD	Juliette Mac Aleese
	IEDECA	Luis Chicaiza
	Consejo Provincial de Tungurahua	Carlos Sánchez
	PROMACH	Rafael Maldonado
	SNV Chimborazo	Hugo Olazábal Telmo Robalino
	CESA Cotopaxi	Ricardo Suárez
	MAG – Gestión Ambiental	Jaime Vargas
	MAG – SIG AGRO	Hernán Velásquez Rigoberto Lucero
	Fundación Futuro Latinoamericano	Juan Dumas
	MAE	José Pereira
	INAMHI	Carlos Gutiérrez Aníbal Vaca
	Municipio de Quito – Dir. Medioambiente	Gladis Conlago Jady Pérez
	IRD	Juliette Mac Aleese
	FONAG	Pablo Lloret
	CAMAREN	Aline Arroyo

A black and white photograph showing a close-up, low-angle view of a stone weir or dam. The structure is built from large, rough-hewn rectangular stone blocks stacked in horizontal courses. Water is flowing through the narrow channel between the stones, creating white foam and splashing at the base. The perspective leads the eye from the foreground stones towards the background where the water continues. The overall tone is industrial and functional.

Desarrollo de un modelo alternativo de
gestión pública del riego

Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego

✦ Alex Zapatta C.*

Aspectos generales

La importancia del riego

Es necesario recalcar las múltiples funciones que cumple el riego como esfera de la actividad humana, funciones que están relacionadas a los ámbitos productivo, social, ambiental y económico.

En el ámbito productivo, las contribuciones del riego son:

- Solución a los problemas de distribución espacial y temporal del agua.
- Incremento y diversificación de la producción.
- Mitigación de riesgos, particularmente de sequías y heladas.

En el ámbito social, el riego tiene implicaciones importantes:

- Contribución a la estabilización de precios de los productos agrícolas.
- Generación de empleo y atenuación de la migración rural.
- Articulación de la organización y movilización social en el agro.

Desde una perspectiva ambiental, el riego es o puede ser un factor que limita la expansión de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles.

Visto desde otra perspectiva, el aporte de la actividad agrícola para el país es fundamental. De modo aproximado, representa el 17% del PIB. Así considerada la importancia de la agricultura para el Ecuador, se dimensiona mejor la importancia estrictamente económica del riego, pues el valor de la producción, bajo riego, se estima en el 70% de la producción agrícola total.¹

* La elaboración del presente trabajo fue posible gracias a un acuerdo entre el Consorcio para la Capacitación en Manejo de Recursos Naturales Renovables (CAMAREN), el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) y el Proyecto FORTIRIEGO financiado por Agro Acción Alemana y coordinado por la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA).

¹ CNRH, 2000.

La superficie bajo riego

Si nos atenemos a los datos del Tercer Censo Agropecuario,² la superficie total bajo riego, en este momento, es de 853.332 has.

Tal superficie, sin embargo, representa apenas poco más de la cuarta parte de la superficie que podría ser regada. En efecto, la superficie potencialmente regable, es decir, la que integra la aptitud de los suelos para riego y de los recursos hídricos disponibles, se estima en 3'130.000 has.³

No obstante la limitada expansión territorial del riego en este momento, el aprovechamiento de agua en irrigación constituye el 82% del consumo total de agua en el país. El resto se distribuye entre el 12,3% para uso doméstico y el 5,6% para uso industrial.⁴

Los sistemas de riego

Del total de la superficie actualmente regada, 853.332 has., los sistemas de riego construidos por el Estado cubren una superficie de 200.000 has. El resto, es decir, 653.332 has. está cubierto por sistemas de riego empresariales, particulares y comunitarios.

Con una inversión que supera ampliamente los 2.000 millones de dólares, el Estado ha construido 73 sistemas de riego, 51 de los cuales se encuentran en la Sierra y 22 en la Costa.

Los problemas del riego

El riego afronta un conjunto de problemas relacionados entre sí. De entre ellos, los más comunes están asociados a:

- Escasa disponibilidad de agua.
- Acceso socialmente inequitativo.
- Concentración regional de las inversiones públicas en riego.
- Bajo nivel de tecnificación.
- Carencia de estrategias estatales para el desarrollo del riego.
- Limitaciones institucionales.
- Dificultades organizativas en la administración de los sistemas.

A continuación, de forma resumida, se revisa cada uno de estos problemas.

² SICA, INEC, MAC, 2002.

³ CNRH, op. cit.

⁴ Ibid.

Escasa disponibilidad de agua

Tal escasez es el resultado de factores que, de forma individualizada o entrelazada, han configurado un panorama de poca disponibilidad del agua en algunas regiones del país, de forma particular en la Sierra. Dichos factores son:

- Condiciones naturales y geográficas.
- Presiones sociales sobre los recursos naturales.
- Contaminación de los cauces superficiales y las aguas subterráneas.
- Inexistencia de una red de obras de almacenamiento, regulación y trasvase.
- Sobreestimación de los caudales disponibles al momento de diseño de los sistemas de riego, especialmente de aquellos construidos con fondos públicos.⁵

La limitada oferta de agua ha llevado a los productores agrícolas, en determinadas zonas del país, a regar con agua contaminada.

Acceso socialmente inequitativo al riego

El Ecuador tiene una estructura agraria caracterizada por altos niveles de concentración, de hecho una de las más altas del mundo, la que apenas se ha modificado en los últimos 50 años. Si, en 1954, el coeficiente de Gini era de 0,86, en 1974 había bajado a 0,85 y, para el año 2000, era de 0,81. Ello a pesar de la expansión en el número de predios: 145% y de la superficie agrícola: 55,4%. A pesar del reducido cambio en la desigualdad agregada, son observables algunas modificaciones:

- a) crecimiento en el número de las unidades menores a 1 hectárea;
- b) incremento en el número y peso en superficie de las unidades medias entre 5 y 50 hectáreas;
- c) crecimiento en la superficie ocupada por las unidades entre 50 y 500 hectáreas; y
- d) reducción en el número y superficie de los más grandes predios, es decir, aquellos con más de 500 hectáreas.⁶

La estructura agraria del país, sin embargo, no solo refleja concentración de la tierra, sino también, concentración de la tecnología, los créditos, y, fundamentalmente, de la superficie bajo riego. Mientras los campesinos y pequeños propietarios disponen del 25,69% de la superficie bajo riego, los grandes propietarios, cuyas unidades de producción agropecuaria (UPAs) tienen 50 o más hectáreas, concentran más del 51% del total de la superficie bajo riego, lo cual contribuye a profundizar las diferencias de clase en el agro. Las grandes inversiones estatales en riego han favorecido en gran medida a grandes y medianos propietarios, pero solo lateralmente a los pequeños propietarios.

⁵ CNRH, 1998.

⁶ Manuel Chiriboga, 2004.

Concentración regional de las inversiones públicas en riego

Con la advertencia de que es un dato provisional, si nos atenemos a la información recolectada para un estudio realizado para el Foro de los Recursos Hídricos,⁷ se podría estimar que la inversión pública total destinada a proyectos de riego, desde 1966 hasta la presente fecha, supera los 2.000 millones de dólares.

En todo el período analizado, 1966-2003, el endeudamiento externo ha jugado un papel importante en el financiamiento de los proyectos de riego. Según información proporcionada por el Banco Central del Ecuador, el endeudamiento externo para proyectos de riego suma la cantidad de **USD 896'210.748**. De tal cantidad, a fines del año 2003, estaba pendiente el pago de USD 531'066.000, saldo que representa el **4,62%** del monto total de la deuda externa del sector público.⁸

Pese a la política de desinversión pública en el subsector riego de la última década, las corporaciones regionales públicas con mayor capacidad de presión política, la CEDEGE y el CRM, lograron que el Estado continúe financiando sus proyectos por la vía del endeudamiento público, particularmente, del endeudamiento externo.

Deuda externa pendiente contratada para proyectos de riego (en dólares)				
Entidad ejecutora	Monto contratado	Porcentaje	Saldo (31/12/2003)	Saldo en porcentaje
CEDEGE	510'913.095	57,01%	214'416.000	40,37%
CRM	248'763.871	27,76%	207'057.000	38,99%
Consejo Provincial Pichincha (Proyecto Tabacundo)	76'669.000	8,55%	64'015.000	12,05%
M.A.G (Proyecto Latacunga-Salcedo-Ambato)	10'364.782	1,16%	4'653.000	0,88%
M.B.S. (Plan La Esperanza)	49'500.000	5,52%	40'925.000	7,71%
TOTALES	896'210.748	100,00%	531'066.000	100,00%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Lo que interesa destacar es algo que ya se mencionó: la relación entre la concentración territorial de la inversión pública y la concentración social del acceso al riego.

Bajo nivel de tecnificación

Se habla de una baja eficiencia del riego, la misma que se expresaría en:

- Brecha entre la superficie regada y la actualmente regable. En un documento del año 1998, el CNRH se lamenta de que, en algunos sistemas, el porcentaje utilizado del área regable es relativamente bajo, llegando a extremos de que en algunos sistemas ese porcentaje es inferior al 30%.⁹
- Falta crónica de desarrollo hidro-agrícola planificado, falta debida a que las soluciones adoptadas no han sido las mejores y a que los rendimientos agrícolas, así como los excedentes para comercializar, no han respondido a las expectativas deseadas.¹⁰
- Baja eficiencia global, en el uso del agua de riego, generada por fallas en la construcción de sistemas de riego, operación, mantenimiento y aplicación óptima del agua dentro de la parcela, especialmente en épocas críticas, todo lo cual genera conflictos en sus usos. No se llega al verdadero potencial de uso del suelo y del agua.¹¹
- No obstante las limitaciones que presenta, en términos de mayor consumo de agua y de degradación de los suelos, el riego por gravedad, éste sigue siendo el dominante. Los sistemas de riego que incorporan un mayor componente tecnológico son socialmente menos accesibles. Al respecto, conviene revisar los datos sobre los diversos tipos de riego que nos proporciona el III Censo Agropecuario:

Total Nacional		Goteo		Aspersión		Bombeo		Gravedad		Otro	
UPAs	Has.	UPAs	Has.	UPAs	Has.	UPAs	Has.	UPAs	Has.	UPAs	Has.
236.231	853.332	3.158	19.401	11.912	170.058	31.807	220.842	185.915	432.147	6.511	10.885

Carencia de estrategias estatales para el desarrollo del riego

Las expresiones más reconocidas de estas carencias son:

- Ausencia de planificación.
- Dificultades para la construcción de nuevos proyectos y la ampliación de sistemas de riego estatales.
- Inexistencia de mecanismos de apoyo al riego campesino.
- Limitado acceso social a tecnologías de riego y producción.

Limitaciones institucionales

Conviene recordar que, en los últimos 10 años, en el marco del proceso de modernización neoliberal, el país ha sufrido un lamentable proceso de pérdida de institucionalidad en el ámbito del riego. Exactamente hace 10 años, bajo el argumento de la descentralización administrativa, fue disuelto el Instituto Nacional de Recursos

⁹ CNRH, op. cit., 1998.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Hidráulicos, INERHI. Algunas de las funciones del INERHI fueron delegadas al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, otras fueron delegadas a las 9 corporaciones regionales de desarrollo (CRDs). Esta dispersión institucional fue reforzada, en 1998, cuando la nueva Constitución Política otorgó determinadas responsabilidades en materia de riego a los consejos provinciales.

Pero, a pesar de la multiplicidad de entidades con atribuciones y funciones en el riego, por el momento el país no cuenta con una entidad nacional especializada en riego. El CNRH es la entidad multisectorial de los recursos hídricos y, aunque tenga cierto sesgo hacia el riego, rasgo que heredó del INERHI, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos no es una entidad con funciones específicas en ese ámbito.

Claramente, este debilitamiento institucional reduce substancialmente la capacidad de gestión pública en el riego, reducción que se expresa en:

- Conflictos de competencia.
- Desigual nivel de desarrollo institucional e incidencia política.
- Limitada capacidad de las entidades que tienen la responsabilidad de recaudar tarifas.

Dificultades organizativas en la administración de los sistemas

En realidad, son dificultades asociadas a la administración, operación, mantenimiento de los sistemas de riego y la conservación de las fuentes de agua. Destacamos las siguientes dificultades:

- Un número considerable de sistemas no cuentan con la respectiva adjudicación de las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento.
- Son frecuentes las disputas relacionadas con el reparto de los derechos y los turnos de riego.
- Los instrumentos de gestión, tales como reglamentos, catastros, planes de manejo, etc., o no existen, o no están actualizados, o no son acordes con las necesidades de su funcionamiento.
- Existen desfases entre los costos de funcionamiento de los sistemas y las tarifas. Las quejas de los usuarios a causa de los “altos costos” contrasta con la preocupación de los dirigentes por el hecho de que lo recaudado en tarifas “no permite cubrir costos”.
- Son muy comunes problemas relacionados con la infraestructura: por mal diseño, en algunos casos, por el deterioro como resultado de haber cumplido el tiempo de vida útil, en otros casos, la infraestructura está incompleta. A esto debe sumarse que un considerable número de sistemas carecen de reservorios y otras obras de regulación.

- Muchos sistemas aquejan de pérdidas de agua, otros aquejan de un deficiente uso del agua en el riego y de desperdicio.
- No se institucionalizan prácticas de aforo.
- No todos los sistemas tienen mecanismos de control del volumen de agua utilizada en el riego.
- Todavía son numéricamente limitadas las iniciativas de los sistemas de riego por asegurar la conservación de las fuentes de agua y de los ecosistemas asociados.

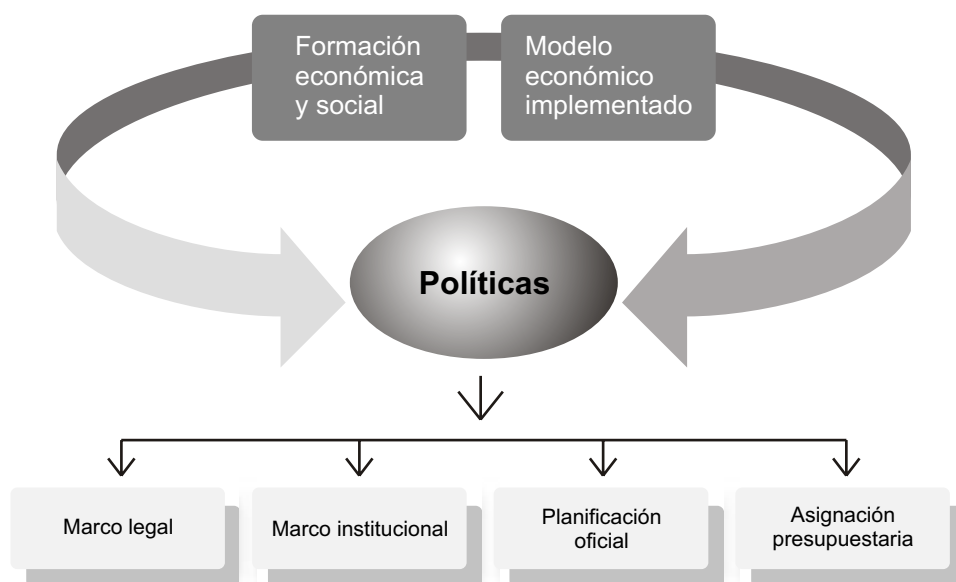
El actual modelo de gestión pública del riego

Los modelos de gestión pública del agua y el riego

El modelo de gestión pública de los recursos hídricos en general, y del riego en particular, está determinado por la conjunción de dos factores:

- Por el carácter de la formación económica y social del Ecuador.
- Por la lógica del modelo económico de acumulación asimilado por el Estado y la sociedad.

Con el esquema insertado a continuación se intenta graficar lo que es un modelo de gestión pública del agua y el riego:



Como se puede mirar en el cuadro insertado a continuación, a cada modelo económico le ha correspondido un modelo de gestión del agua:

Años	Modelo económico	Eje del modelo de gestión pública del agua
1830-1963	Basado en la concentración de la propiedad sobre la tierra y la agro exportación.	Propiedad privada sobre el agua.
1964-1980	Basado en la sustitución de importaciones.	Propiedad nacional del agua.
1981 en adelante	Basado en políticas de ajuste estructural.	Derechos transables de agua.

El modelo de gestión pública del riego basado en políticas de ajuste estructural

A inicios de los años 90, se empezaron a aplicar cambios en el marco legal e institucional, materia de aguas, introduciendo importantes reformas legales e institucionales muy a tono con las políticas de ajuste. Arrancaba el camino hacia el “ajuste hídrico”.

Tales reformas estaban orientadas a generar un modelo de gestión del agua basado en el mercado. El arquitecto de esas reformas, el norteamericano Morris Whitaker, al hacer un recuento de aquellas, señala:

Un esfuerzo substancial por racionalizar el conjunto de problemas institucionales, legales, económicos y sociales en el subsector de recursos hídricos se inició en el gobierno de Durán Ballén, en 1992, como parte de un conjunto mucho más comprensivo de reformas a las políticas para el sector agrícola. Se incluyeron reformas para: a) mejorar la estructura institucional y legal para la administración de los recursos hídricos del Ecuador, con mayor autonomía regional a través de las CRDs y una supervisión nacional más definida a través del recientemente creado CNRH, adjunto administrativamente al MAG; b) dar mayor seguridad y derechos transables de propiedad privada del agua; c) privatizar los sistemas de riego públicos, incrementar las tarifas del riego y mejorar la recuperación de sus costos; y, d) mejorar la administración global de los recursos hídricos a nivel de las cuencas hidrográficas y los ríos. El MAG obtuvo un préstamo del Banco Mundial de USD 20 millones para ayudar a incrementar estas políticas a través de un proyecto de asistencia técnica y entrenamiento internacional (Proyecto de Asistencia Técnica - PAT).¹²

Aspecto fundamental para la implementación de las orientaciones reseñadas fue el haber procedido al dislocamiento institucional. En efecto, desde mediados de los años 80, las instituciones y los programas permanentes poco a poco eran sustituidos por “proyectos” financiados por el BID o el Banco Mundial.

A mediados de los años 90, eliminados el IEOS y el INERHI, derogada la Ley de Reforma Agraria, impuestas las Leyes de Modernización y Privatizaciones por un lado, y la Ley de Desarrollo Agrario, por otro, sectores con intereses específicos hicieron algunos intentos por imponer una nueva Ley de Aguas acorde a la lógica del modelo. La conflictividad social que tal cambio presagiaba los hizo desistir y buscar otra estrategia que, aunque más complicada, resultó menos conflictiva: reformar el tejido legal, comenzando por la misma Constitución, sin necesidad de reformar, hasta ese momento, ni un solo artículo de la Ley de Aguas.¹³

La reforma a la Ley de Aguas llegaría recién a inicios del 2004 para eliminar la obligación del pago de tarifas a los beneficiarios de los sistemas de riego estatales, medida orientada a favorecer fundamentalmente a medianos y grandes propietarios, y a reposicionar la política de transferencia de los sistemas de riego estatales al sector privado.¹⁴

A su vez, para afirmar el proceso de liberalización de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, en mayo del mismo año se codificó de manera inconstitucional la Ley de Aguas, incorporando a este cuerpo legal reformas sutiles.¹⁵

Estas reformas son parte de un largo proceso tendiente a institucionalizar las orientaciones reseñadas por Whitaker. Se aprobaron un conjunto reformas institucionales, legales y administrativas, cuyos ejes articuladores han sido las políticas de descentralización, las de fortalecimiento del rol del sector privado en la gestión del agua y las de liberalización de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas. El siguiente cuadro da cuenta de lo señalado:

13 Foro de los Recursos Hídricos, 2003.

14 Alex Zapatta, b, 2004.

15 Codificar no es otra cosa que incorporar de modo ordenado, en un texto legal, todas las reformas que aquél haya tenido en un determinado tiempo. Lo que la Comisión de Codificación del Congreso hizo no sólo fue codificar, sino reformar la Ley de Aguas, algo que no le compete sino al pleno del Congreso.

Políticas en materia de aguas institucionalizadas en la década de los 90		
Descentralización	Fortalecimiento del rol del sector privado	Liberalización de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas
- Descentralización de la gestión administrativa (con énfasis en riego) a los ex distritos de riego del INERHI, ahora convertidos en corporaciones regionales de desarrollo: CRDs (1994). - Descentralización, hacia los gobiernos provinciales, de la promoción y ejecución de obras de alcance provincial en riego, conservación de cuencas y microcuencas hidrográficas y medio ambiente (1998).	- Giro a la política de tarifas y subsidios para favorecer a medianos y grandes propietarios. - Transferencia de los sistemas estatales de riego a los usuarios privados. - Concesión de la administración de los servicios de agua y saneamiento al sector privado.	- Seguridad jurídica a los derechos de agua otorgados a los particulares: adopción de la figura de "derecho adquirido". - Relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y los derechos de agua. - Transferibilidad automática de los derechos de agua con el traspaso de la propiedad sobre la tierra. - Concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento a perpetuidad, últimamente maquilladas con aquello del plazo de la concesión "mientras dure la vida económicamente útil de la empresa".

En el cuadro de la derecha, se detalla el cronograma de las reformas legales, institucionales y administrativas implementadas con el propósito de dar sustento a este proceso.

Cronología del proceso de reformas en materia de aguas (Considerando, de modo específico, los usos para riego y agua de consumo)		
Año	Riego	Agua para consumo
1992		Extinción del IEOS. Regulación sectorial por parte del MIDUVI.
1994	La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada: posiciona políticas de descentralización, delegación y privatización de servicios públicos como los de riego, agua potable y saneamiento.	
	A fin de posicionar el concepto de seguridad jurídica sobre los derechos de agua, la Ley de Desarrollo Agrario estableció mecanismos que limitan substancialmente la posibilidad de reasignación de tales derechos y marcó una relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y las concesiones de agua.	
	Decreto 2224, Organización del Régimen Institucional de Aguas: eliminación del INERHI, descentralización de la gestión pública del agua; transferencia de los sistemas estatales de riego.	
1996	Resolución del Consejo Consultivo de Aguas del CNRH disponiendo que las concesiones para riego y otros fines productivos sean de plazo indeterminado (contraponiéndose a la norma establecida en el Art. 23 de la Ley de Aguas).	
1998	El nuevo texto de la Constitución Política establece el marco necesario para procesos de delegación a la empresa privada de servicios como los de riego, dotación de agua y saneamiento.	
2000	Ley para la promoción de la inversión y de la participación ciudadana –Trole 2– instrumentaliza la habilitación constitucional para la delegación al sector privado de los servicios como los de riego, dotación de agua y saneamiento.	
2001		Contrato de concesión a la empresa privada (Interguas) de la administración del sistema de agua de Guayaquil.
		Puesta en marcha del Proyecto PRAGUAS .
2002		Se formaliza la Política Nacional de Agua y Saneamiento . Se privilegia la participación del sector privado en la administración de sistemas de agua y saneamiento.
2004	Ley reformativa a la Ley de Aguas: elimina la obligatoriedad de pago de la tarifa básica y reposiciona la política de transferencia de los sistemas estatales de riego.	Anteproyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento , cuyo propósito central es el de propiciar y regular las concesiones de la administración de los sistemas municipales de agua potable y saneamiento al sector privado.
	Nueva codificación de la Ley de Aguas , incorporando el conjunto de reformas y estableciendo sutiles modificaciones a la Ley.	

Un modelo de transición

Las reformas señaladas, han sentado las bases para la transición a un modelo de gestión del agua basado en el mercado. Para ello, según el mismo Whitaker, se deben “consolidar las reformas al riego y los recursos hídricos”, lo que según él implicaría:¹⁶

Recomendaciones de Whitaker para consolidar las reformas al riego y a los recursos hídricos	
Lineamientos generales	Planteamientos específicos
1. Fortalecimiento del CNRH.	1.1. Convertir al CNRH en una agencia supraministerial.
	1.2. Añadir a la Dirección Técnica más departamentos: calidad del agua, agua de consumo, hidroelectricidad.
	1.3. Proveer el apoyo presupuestario requerido al CNRH y a los CRDs sobre criterios de emergencia.
	1.4. Proveer una incrementada y rediseñada asistencia técnica y entrenamiento.
	1.5. Fortalecer al personal técnico.
2. Mejorar los esfuerzos de reformas a las políticas en el manejo de cuencas hidrográficas, calidad del agua, agua potable e hidroelectricidad.	2.1. Implementar un programa nacional de mejoramiento del manejo de cuencas hidrográficas y de la calidad del agua.
	2.2. Proveer asistencia técnica para consolidar las reformas políticas en el sector eléctrico.
3. Establecer nuevas y claras directrices para una mayor recuperación de costos.	3.1. Eliminación de subsidios y transferencia de los costos de administración, operación y mantenimiento a los usuarios.
	3.2. Coordinación CNRH – MIDUVI.
4. Racionalizar la estructura legal/ institucional para la administración de los recursos hídricos.	4.1. Asignación de mercado de los recursos hídricos: Ley de Aguas que autorice derechos de propiedad privada dentro de las concesiones de agua.
	4.2. Racionalizar las inconsistencias institucionales en las leyes y decretos actuales.

En síntesis, el modelo de gestión del agua basado en la lógica del mercado implicaría:

- Derechos transables de agua.
- Privatización de los servicios públicos de agua, saneamiento y riego.
- Tarifas competitivas.
- Institucionalidad pública con desempeño empresarial.

Está claro que, en el Ecuador, las reformas del último decenio se orientan en esa dirección, pero, al subsistir importantes elementos del modelo basado en la propiedad estatal del agua —lo que da como resultado la superposición de esquemas y normas—, lo adecuado sería decir que en el Ecuador se ha configurado un proceso de transición de un modelo a otro.

Elementos para el diseño de un modelo alternativo de gestión pública del riego

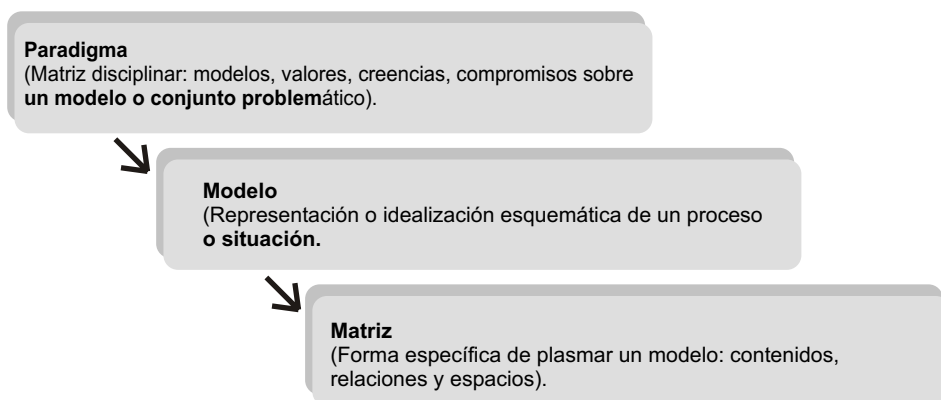
Una reflexión necesaria

Para Jaime Breilh “una característica propia del ser humano es la de ser un fabricante de utopías. El ideario de sus grandes metas forma parte esencial de su naturaleza conciente y de su condición de especie histórica”.¹⁷

Señala Breilh que

todo proceso de elaboración teórica se ordena alrededor de un determinado paradigma que no es otra cosa que una matriz disciplinaria de la que hacen parte los modelos interpretativos, los valores, las creencias y hasta los compromisos comunes con que los trabajadores de la ciencia enfrentan un conjunto problemático. Los paradigmas de hecho se expresan en modelos interpretativos, que son una representación conceptual o idealización esquemática de un proceso o situación y que ayudan a concretar una imagen simbólica de la realidad muy útil para plasmar y comunicar ideas científicas.¹⁸

Con el siguiente diagrama, Breilh grafica su planteamiento:¹⁹



¹⁷ Jaime Breilh, 2003.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

El mismo Breilh diferencia dos grandes tendencias en la construcción de modelos de desarrollo humano:²⁰

- a) “Modelos de desarrollo humano que parten de una aceptación de las condiciones estructurales, reglas del juego y concepciones de la sociedad capitalista, sea para modernizarlas y profundizarlas, o sea para figurarse la posibilidad de un capitalismo social o benigno; y,
- b) Modelos pensados desde una perspectiva emancipadora, la cual se proyecta, ya como una subversión de las bases del poder –incluidas las formas de alta concentración de la propiedad que sustentan el poder económico–, de tal manera que pueda terminarse el proyecto inacabado de la Modernidad, o sea, la superación de tales bases mediante la entrada a una era de liberación (¿posmoderna?), en la que desaparezcan los componentes sustantivos de la modernidad capitalista (predominio de la razón científica y el pensamiento ilustrado, noción de progreso y acumulación ascendente, uniculturalismo e imposición de dominio sobre la naturaleza).”

Compartiendo los señalamientos de Jaime Breilh, es necesario preguntarse si, dadas las actuales condiciones políticas y sociales que se vive en el país, es posible hacer concesiones a la realidad, manteniendo al mismo tiempo, el paradigma de perspectiva emancipadora. Se entiende, desde luego, que concesión a la realidad no es igual a concesión en la perspectiva política trazada.

Por otro lado, cuando se hace referencia a la realidad, no solamente se hace referencia al ámbito sobre el cual se quiere actuar o incidir con una propuesta determinada. Cuenta igual la otra dimensión de la realidad, aquella desde la cual se viene actuando, sea movimiento, partido, institución, sindicato, plataforma, etc.

Esto es importante tenerlo presente en el caso concreto que nos ocupa. Una plataforma social de amplia participación, como la del Foro de los Recursos Hídricos, se desarrolla en un proceso en el que están presentes tensiones entre intereses y perspectivas diversas. Pero, además, se expresan las tensiones entre las preocupaciones por hacer de éste, un espacio de pensamiento crítico en torno al agua y, por otro lado, la necesidad de tener resultados tangibles que justifiquen el esfuerzo que demanda sostener su dinámica.

De allí que los documentos del Foro reflejen esas tensiones. La Propuesta Política que el Foro presentó al país en el año 2003 señala que un modelo de gestión de perspectiva alternativa “no puede ser ajeno a la búsqueda y construcción de un modelo de desarrollo que responda a las especificidades nacionales, que genere trabajo y producción, que fomente la equidad social y la redistribución de la

riqueza, que reconozca las diferencias, las características culturales diversas y que se convierta en una herramienta que contribuya a la reconciliación plena de la sociedad con la naturaleza.”²¹ ¿Podría decirse que este planteamiento está inscrito en una perspectiva emancipadora? Sin duda. Pero, al mismo tiempo, el Foro levanta algunos planteamientos que podrían ser asimilados por la lógica del sistema. He allí la ley de la contradicción actuando; ley de la dialéctica que, por lo demás, suele ser señalada como la ley superior del desarrollo.

En este contexto, en el Foro de los Recursos Hídricos lo “alternativo” pretende ser una suerte de síntesis entre las posibilidades concretas de cambios al actual esquema de gestión de los recursos hídricos y el riego, además del paradigma transformador-emancipador que animó la creación de este espacio.

Las propuestas alternativas del Foro

En una visión alternativa, ¿qué se espera del riego en el Ecuador? Para el Foro, el riego es un medio para diversificar la producción, incrementar la productividad –en la perspectiva de garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria del país–, y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias del sector rural, haciendo del riego parte de una estrategia de lucha contra la pobreza y la migración rural.

En esa perspectiva, el Foro, recogiendo una diversidad de aportes, ha formulado un conjunto de planteamientos que, articulados, constituyen la base de un modelo alternativo de gestión pública del riego:

- Gestión compartida del riego.
- Planificación nacional y regional del riego.
- Ampliación de la superficie bajo riego.
- Desarrollo del riego campesino.
- Asignación equitativa de derechos de agua, tanto por el Estado como por las organizaciones que administran sistemas de riego.
- Investigación y transferencia tecnológica en riego y producción.
- Establecimiento de un sistema tarifario con una base imponible socialmente diferenciada.
- Reorientación y adecuación institucional para la gestión del riego en el marco de un proceso de descentralización democrática.

Tales planteamientos se encuentran condensados en la ya citada Propuesta Política en base a la cual se ha desarrollado la matriz que se presenta más adelante.

Conviene señalar que la matriz tiene, al mismo tiempo, una intencionalidad didác-

21 Foro de los Recursos Hídricos, op. cit., 2003.

tica y un formato que exige un lenguaje de concreción. Cada una de las propuestas es abordada en un cuadro, el mismo que está dividido en 3 columnas:

- En la primera, se abordan los problemas derivados del actual modelo de gestión.
- En la segunda, se abordan los planteamientos generales en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión.
- En la tercera, por último, se abordan las implicaciones concretas que se derivarían de ese planteamiento general.

Con estos señalamientos, se presenta la matriz:

Gestión compartida del riego

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
El Ecuador carece de estrategias estatales para el desarrollo del riego. Por otro lado, la política de transferencia de los sistemas estatales de riego responde a la lógica de las políticas de ajuste y tiene implicaciones negativas respecto del rol del Estado en el riego.	Sustituir la política de transferencia de los sistemas estatales de riego por una política basada en la gestión compartida, lo que implica el establecimiento de mecanismos que aseguren responsabilidad solidaria del Estado, los gobiernos seccionales y las organizaciones de usuarios en la gestión sectorial y de los sistemas de riego.	• Definición de políticas en el sector riego: Estado, consejos provinciales, organizaciones de usuarios. • Administración de los sistemas de riego: responsabilidad exclusiva de las organizaciones de usuarios. • Financiamiento de los sistemas de riego, públicos o no: inversión pública directa e inversión de gobiernos seccionales, combinados con adecuados sistemas tarifarios.

Planificación nacional y regional del riego

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
El Ecuador no cuenta con un Plan Nacional de Riego actualizado. Son contados los planes locales o regionales de riego. Las posibilidades de planificación chocan con las dificultades que se derivan de la existencia de unidades diversas de gestión y planificación de los recursos hídricos y el riego.	Implementar planes locales, provinciales y regionales de riego en un proceso acumulativo cuya perspectiva superior sea la de dotar al país de un Plan Nacional de Riego.	• Implementación de la propuesta de Guía de Inventario de los Recursos Hídricos formulada por el Foro. • En el marco de una estrategia nacional de ordenamiento territorial, corresponde clasificar las áreas de riego, actuales y potenciales, diferenciando tipos de riego adecuados para cada caso. • Establecimiento de mecanismos que posibiliten implementar planes locales, provinciales y regionales de riego. • Articulación de la planificación del riego a la necesidades de drenaje, control de inundaciones, control de deslaves y control de sequías. • Para resolver la dificultad que se deriva de la diversidad de unidades de gestión y planificación, se propone establecer la unidad básica hidrográfica, UBH –unidad de cuenca menor–, la cual, a su vez, se relacionaría con la unidad de asentamiento humano y producción, UAHP.²²

Ampliación de la superficie bajo riego

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
Como resultado de un proceso de desinversión pública en el sector riego, la inexistencia de planificación y la falta de estrategias de desarrollo del riego, la brecha entre la superficie regada y regable sigue siendo considerable.	En la perspectiva de diversificar e incrementar la producción agropecuaria del país de forma articulada a la estrategia de planificación esbozada, se deben establecer estrategias que permitan acortar las diferencias entre superficie regada, actualmente regable y potencialmente regable.	• Ampliación y adecuación de sistemas de riego en funcionamiento. • Conclusión de sistemas en construcción. • Diseño y construcción de obras de regulación y de trasvases de las aguas.

Desarrollo del riego campesino

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
Pese a la importancia que el riego campesino tiene para la autosuficiencia alimentaria del país, el Estado no ha dispuesto una política de apoyo a ese riego. Salvo contadas iniciativas, por lo demás sin articulación entre sí, los sistemas de riego campesinos son totalmente autogestionarios, he allí la razón de sus fortalezas, pero también de sus debilidades.	Establecer mecanismos que potencien la capacidad de producción de las tierras bajo la influencia de sistemas de riego campesinos (comunitarios o no).	• Desarrollo de los sistemas de riego campesinos con apoyo del Estado. Para ello, financiamiento garantizado, en el Presupuesto Nacional, del Fondo Nacional de Riego Campesino. • Sistematización de las experiencias y prácticas del riego campesino para evaluar su eficiencia y sus potencialidades.

Investigación y transferencia tecnológica en riego y producción

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
En las últimas décadas, en la mayor parte de los cultivos, la productividad se ha estancado o ha descendiendo. Solo unos pocos productos, aunque muy importantes en la generación del PIB agrícola, han subido en productividad. Los sistemas de riego, en general, no alcanzan a lograr el verdadero potencial de uso del suelo y del agua. Entre otros factores, ello obedece a la poca importancia que el país da a la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria.	En función del incremento y la diversificación de la producción, asegurar el aprovechamiento óptimo del agua y el suelo en los sistemas de riego.	• Aplicación de estrategias de investigación y de validación de tecnología, para cada una de las regiones naturales del país, en las que se definan las prioridades de investigación por cultivos y sistemas de producción, de acuerdo a las necesidades de los agricultores. • Impulso a programas de producción de semillas y material vegetativo y propiciamiento de su uso, sobre todo entre los pequeños productores. • Prevención de efectos de mal uso del riego y de los suelos. • Diseño e implementación de un programa de transferencia tecnológica y capacitación.

Asignación equitativa de derechos de agua

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
La intervención estatal en el riego, a partir del criterio de que el que más tierra dispone más agua necesita, ha profundizado las inequidades sociales. Las asociaciones de regantes (juntas o directorios) reproducen muchas veces lógicas de inequidad social en la distribución de derechos de riego.	Establecer mecanismos que posibiliten la reasignación de derechos de agua en donde se verifique acaparamiento y mal uso.	• Aprobación de la propuesta de reforma al marco legal en materia de aguas presentada al Congreso Nacional por el Foro. • Implementación de un programa de actualización de información, de regularización de las concesiones y de resolución de conflictos de agua pendientes. • En los sistemas de riego, asignación / reasignación de derechos de riego sobre la base de criterios de equidad social.

Establecimiento de un sistema tarifario con una base imponible socialmente diferenciada

Problemas derivados del actual modelo de gestión	Planteamiento general en la perspectiva de un nuevo modelo de gestión	Implicaciones concretas que se derivan del planteamiento general
En los últimos años, ha prevalecido un enfoque basado en las lógicas del mercado y la orientación ha sido la de subsidiar a medianos y grandes propietarios de tierras (por ejemplo, la eliminación de la obligación de pago de la tarifa básica). Además, la dispersión y el debilitamiento institucional han reducido substancialmente la capacidad de las entidades estatales que tienen la responsabilidad de recaudar tarifas.	Establecer un sistema tarifario, por un lado, en base a los principios constitucionales de igualdad, proporcionalidad y generalidad, y, por otro lado, en base al análisis de rentabilidad social y ambiental.	• Restitución de la tarifa básica, a fin de posibilitar la recuperación de inversiones estatales en riego. • La base imponible de la tarifa básica debe ser socialmente diferenciada en función de las características de las UPAs, el destino de la producción, la zona geográfica y el manejo ambiental de las UPAs. • Los pequeños propietarios, cuyas UPAs no superen las 10 has., estarían exonerados del pago de la tarifa básica. • La tarifas volumétricas deben ser establecidas por la organización de usuarios que administran los sistemas de riego. Esta tarifa debe garantizar las actividades de operación, administración, mantenimiento, conservación de fuentes de agua y reposición de activos que han cumplido su vida útil. • Ejercicio de la potestad coactiva por parte del CNRH, así como de la potestad de resolver la caducidad de las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de agua a quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias. • Para la recaudación de la tarifa básica y de concesión, el CNRH y las CRDs pueden delegar esta atribución a los gobiernos provinciales o municipales, reconociendo los costos de administración.

Reorientación y adecuación institucional para la gestión del riego

Lo institucional, en materia de riego, se ha vuelto un tema demasiado sensible debido a las connotaciones que tiene. En el Foro de los Recursos Hídricos, se trata de un aspecto que está siendo discutido y sobre el cual se espera establecer consensos mínimos.

Para este trabajo, se han revisado 6 propuestas de modelos de gestión institucional de los recursos hídricos y el riego en el Ecuador, encontrándose entre estos notables diferencias, pero también importantes similitudes.

Queda claro que el nuevo modelo institucional de gestión no puede ser sino una síntesis de los modelos planteados. Tales modelos, revisados y sintetizados en la matriz que se inserta más adelante, son:

- Modelo de institucionalidad presente en la propuesta de la nueva Ley de Aguas presentada por la CONAIE.
- Modelo de reforma democrática de la institucionalidad vigente, el mismo que ha sido trabajado a partir de documentos del Foro y de criterios expresados en esta plataforma.
- Modelo de descentralización plena, el mismo que ha sido argumentado por el CONCOPE.
- Modelo de institucionalidad adecuada al manejo integrado de cuencas, fomentado en América Latina por la CEPAL. El país cuenta con importantes exponentes de este modelo.
- Modelo de mejoramiento de la gestión institucional del riego, propuesta trabajada por un equipo contratado por el CONAM.
- Modelo de gestión intersectorial de los recursos hídricos, planteamiento del CNRH.

Conviene destacar las coincidencias de las propuestas revisadas, pues allí tenemos elementos sólidos para iniciar un proceso de reforma institucional sectorial:

En general, las propuestas coinciden en la necesidad de que la gestión nacional de los recursos hídricos sea intersectorial, descentralizada, participativa, planificada, que dé atención específica a sectores socio-productivos vulnerables y, finalmente, que promueva el manejo integrado de las cuencas.

La mayoría coincide en la necesidad de que el CNRH sea reestructurado en base a criterios de democratización. Algunos van más allá y plantean su conversión en otra instancia, una Dirección Nacional de Recursos Hídricos, por ejemplo.

Hay un consenso generalizado en que la autoridad nacional del agua esté articulada al Ministerio del Ambiente o, si se conserva la figura de Directorio, se esperaría que esté presidido por el Ministerio del Ambiente.

Es casi generalizado el criterio de separar la gestión intersectorial de los recursos hídricos de la del riego. Ello implica –y este es un criterio ampliamente compartido– la necesidad de crear un ente rector del riego adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Por último, hay total consenso en la urgente necesidad de delimitar roles de las entidades públicas relacionadas con el sector. Hasta aquí las coincidencias.

Antes de revisar la matriz a la que se aludió, es necesario destacar que en el Ecuador, como en los demás países de América Latina, en el último decenio, se han desarrollado un sinnúmero de experiencias innovadoras de gestión social del riego con un claro protagonismo de las juntas de regantes. Así mismo, se han constituido varias plataformas sociales de gestión del agua a nivel comunitario: acequias, microcuencas y subcuencas. Estos procesos no pueden ser desconocidos al momento de diseñar la nueva institucionalidad del sector, menos si se pretende que ésta sea alternativa.

Con estos señalamientos, se presenta la matriz que sintetiza las diversas propuestas de modelo institucional para la gestión sectorial.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional/ cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Institucionalidad presente en la propuesta de Ley de Aguas presentada por la CONAIE Consideraciones generales: ²³ • Afirmar el carácter del agua como bien nacional de uso público. • Priorizar el desarrollo en base de la seguridad y la soberanía alimentaria. • Garantizar el manejo integral del recurso hídrico. • Asignar al agua una función social. • Reconocer el manejo comunitario del agua y su importancia cultural. • Crear el Fondo Nacional de Riego. • Democratizar el CNRH.	CNRH descentralizado y con autonomía financiera y administrativa, encargado de dirigir y formular políticas. Su integración: Ministros de Agricultura y de Energía y Minas. Delegado de las cámaras de agricultura y representantes de la CONAIE, FENOCIN, FEI, FEINE, FENACLE, FENOC – CLAT, afroecuatorianos. Junto a ellos un delegado del CEDENMA. Estructura del CNRH: • Dirección ejecutiva. • Consejo de apelación. • Comité técnico asesor. • Agencias provinciales.²⁴	Las agencias provinciales de los recursos hídricos se conformarían así: un representante del CNRH, uno por cada una de las organizaciones campesinas e indígenas y uno de las cámaras de agricultura de la zona a la que corresponda. Sus funciones: ejecutar políticas nacionales, otorgar concesiones de derechos, aprobar proyectos. Reconocimiento del manejo comunitario del agua, del derecho consuetudinario y de la resolución comunitaria de controversias.	Esta propuesta tiene el mérito de ser pionera. Fue la primera tentativa seria de respuesta a la ofensiva de reformas neoliberales implementadas a inicios de los años 90 en el sector del agua. Posesiona importantes criterios antes considerados muy lateralmente: democratización de la institucionalidad, reconocimiento del manejo comunitario, importancia cultural del agua, etc.	Conviene recordar que ésta propuesta fue trabajada antes de la promulgación de la Constitución del año 98: allí sus méritos y sus límites. Hay un sesgo marcado hacia lo campesino indígena comunitario. El riego es el único uso que considera con suficiencia esta propuesta.	

23 Estuardo Remache, 2002.

24 CONAIE, 1996.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional/ cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Reforma democrática de la institucionalidad vigente (planteamiento elaborado con base a criterios expuestos en el Foro de los Recursos Hídricos) Sus implicaciones serían: Reorganización, readecuación, renovación, redimensión y reorientación de la actual institucionalidad, en función de los criterios de democratización, racionalización administrativa, armonización y optimización de la institucionalidad con la que cuenta el país.	Contar con una AUTORIDAD HÍDRICA NACIONAL, sólida y de solvencia técnica. De composición democrática, con un directorio en el que participen los usuarios y los gobiernos seccionales y que esté presidido por el Ministerio del Ambiente.	Giro a las CRDs, redimensionadas en función del ámbito regional. Su nuevo carácter: autónomas, democráticas y descentralizadas. Sus funciones: estudios técnicos y de factibilidad, elaboración de proyectos y elaboración de la planificación regional en: conservación de cuencas, ordenamiento territorial y riego.	CONSEJOS PROVINCIALES: Gestión del ordenamiento territorial, de las cuencas y microcuencas y del riego en el ámbito de la provincia. Será una de sus responsabilidades el apoyo a los sistemas de riego, estatales o no.	Este esquema, en el momento actual, es viable, dado que se aprovecharía una institucionalidad ya existente. Aunque con las mismas instituciones creadas por la reforma neoliberal, la propuesta busca dar una respuesta factible al "despe-lote" institucional originado por tales reformas.	En buena medida, este planteamiento no deja de ser una concesión a la realidad. Por lo demás, la institucionalidad vigente, de modo especial las CRDs, está cuestionada desde diversos argumentos: duplicación de roles, poca democráticas, poca credibilidad. En varias provincias, se cuestiona el rol de "mera intermediación de transferencia de recursos desde el Estado al sector privado" que, supuestamente, cumplen las CRDs.
	Sus funciones: gestión de los recursos hídricos, regulación intersectorial, resolución en última instancia de conflictos relacionados con el agua.	Su integración: usuarios del agua, empresas hidroeléctricas y consejos provinciales. Estas entidades –los consejos provinciales– presidirán rotativamente su directorio.	AGENCIAS DE AGUA: En este esquema, una por provincia. Sus funciones: gestión de derechos y conflictos de agua, control de las condiciones técnicas, sociales y ecológicas de las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento.	Las entidades cuentan con un acumulado de conocimientos y experiencia que el país no puede darse el lujo de perder.	Se dice que las competencias profesionales están muy sesgadas a la ingeniería de obra, etc.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional// cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Descentralización plena (en la perspectiva del CONCO-PE);²⁵. La unidad más adecuada para la gestión del agua y el riego sería el territorio de la provincia. Se demanda, por ello, la respectiva transferencia de competencias, con definición de roles y funciones por cada nivel de gobierno, con sustento en los siguientes principios: • Progresividad: transferencia progresiva de competencias. • Complementariedad: las competencias asumidas deben ser complementarias. • Subsidiaridad: manejo de competencias por el nivel superior de gobierno cuando éstas no pueden ser manejadas por el nivel al que le corresponde. • Mancomunidad: forma de operar las competencias, en forma conjunta, entre dos o más gobiernos seccionales.	CNRH (reestructurado y reorganizado). Sus funciones: normar y regular nacionalmente la gestión de los recursos hídricos y el riego. Participación de los gobiernos provinciales y los usuarios en el CNRH reestructurado.	MANCOMUNIDAD DE CONSEJOS PROVINCIALES: Dos o más gobiernos seccionales autónomos coaligados para la gestión de cuencas hidrográficas o de sistemas de riego.	CONSEJOS PROVINCIALES: Políticas provinciales y gestión del ordenamiento territorial de las cuencas y microcuencas, de la producción agropecuaria y del riego en el ámbito de la provincia. En este esquema, las CRDs se convertirían en órganos técnicos de apoyo a los consejos provinciales.	Este planteamiento tiene factibilidad, en la medida en que en el país hay cierto consenso en torno a la importancia de la descentralización. Además, este planteamiento también propone aprovechar la institucionalidad con la que ya cuenta el país.	Pregunta obligada: ¿de qué modelo de descentralización venimos hablando? ¿Acaso aquél concebido como parte de las políticas de ajuste, o, por el contrario, uno de carácter democrático? En el país hay coincidencia respecto de la necesidad de descentralización, no como eje mismo de un modelo de gestión democrática, sino como un atributo importante de ese modelo. Un planteamiento descentralizador, si no tiene como contrapartida un proceso de solidez institucional del Estado, contribuiría –a su pesar–, diluir el rol de ese Estado.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional/ cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Institucionalidad adecuada al manejo integrado de cuencas Se parte del criterio de que la cuenca hidrográfica –considerando sus diversos niveles–, en forma independiente o interdependiente, es la unidad territorial más adecuada para la gestión de los recursos hídricos. Luego, se trata de que en esa unidad territorial se puedan conducir procesos de gestión integrada y de uso múltiple del agua. Lo planteado presupone “conciliar los intereses de los diversos usos y usuarios del agua con el objetivo de reducir los conflictos entre los que compiten por este escaso recurso, tanto en cantidad como en calidad y tiempo de ocurrencia.” ²⁶	CNRH (reestructurado y reorganizado). Su nueva condición: entidad autónoma, presidida por el Ministerio del Ambiente. AUTORIDAD NACIONAL DEL RIEGO (como Subsecretaría del MAG). ²⁷	CONSEJOS DE CUENCA: Instancias autónomas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (central, provincial, cantonal, parroquial), y entre éstos y las entidades privadas, comunitarias y de usuarios del agua, a fin de propiciar un sistema de gerencia del agua a nivel de la cuenca, considerando sus diversos niveles o escalas.	Entre los principios identificados para implementar una política basada en el enfoque de manejo integrado de cuencas están los siguientes: equidad, integralidad, participación, reinversión en la cuenca y des-centralización. ²⁸ No se conoce de estudios ubicados en esta tendencia que tomen posición respecto de la institucionalidad del riego en particular y menos a nivel de provincia. Esto se debería, quizás, a que la preocupación se centra en el uso múltiple en el territorio de la cuenca.	La validez de usar el espacio conformado por una cuenca, o cuencas interconectadas, como territorio base para la gestión integrada del agua ha sido enfatizada y recomendada en todas las conferencias internacionales sobre recursos hídricos. Este planteamiento ya ha sido oficializado como propuesta del CNRH. El país, por lo demás, tiene un par de experiencias de instituciones de cuenca: la CEDEGE y el COPOE.	Se ha objetado este enfoque, argumentando que sería superponer un esquema ajeno a las múltiples formas de gestión del agua y el riego que se han implementado en el país. Por lo demás, ¿cómo aplicar este esquema a un país con una diversidad cultural, regional y geográfica como el Ecuador? Por ejemplo, ¿se ajusta este concepto a una realidad como la de la región amazónica? Las experiencias citadas (CEDEGE y COPOE) no son precisamente las más alentadoras.

26 Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, 2001.

27 Lloret, 2002.

28 Ibid.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional/ cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Mejoramiento de la gestión institucional del riego (propuesta solicitada por el CONAM)²⁹ Criterios orientadores de esta propuesta: • Enfoque integral de los recursos hídricos. • Descentralización. • Participación de los usuarios. • Manejo de cuencas. • Separación de roles. • Vinculación de estructuras y mecanismos. • Preservación de recursos y espacios que no tengan usuarios directos. • Conservación de la memoria institucional. • Atención específica a sectores socio productivos vulnerables.	Conversión del CNRH en una DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (DNRH) dependiente del Ministerio del Ambiente. Sus funciones: • Formulación de políticas, planificación nacional. • Manejo de los recursos hídricos, administración del agua, resolución de última instancia de conflictos por concesión. Por otro lado, adscribir al IMAG, creación del INSTITUTO NACIONAL DE RIEGO CAMPESINO para atender las demandas de asistencia financiera, técnica y de gestión relacionadas con sistemas de riego privado, particularmente en los sistemas comunitarios vulnerables.	Conversión de las CRDs en DIRECCIONES REGIONALES DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, como órganos dependientes de la DNRH. La distribución regional de las Direcciones Regionales tendrá que adoptar una configuración territorial, compatibilizando definiciones jurisdiccionales con las delimitaciones políticas-administrativas de los ámbitos seccionales y con la territorialidad de las cuencas hidrográficas. Para la gestión colectiva de la cuenca, constitución de los CONSEJOS CONSULTIVOS DE LA CUENCA, concebidos no como instituciones de acción permanente, sino como plataformas de encuentro.	Los CONSEJOS PROVINCIALES dinamizarán su rol en la planificación y ejecución de programas y proyectos con respecto al desarrollo de infraestructura hidráulica (riego, agua potable y alcantarillado) de alcance local al interior de su jurisdicción. En su mayoría, se tratará de proyectos de pequeña y mediana envergadura, y de menor complejidad hidráulica. Por otro lado, dependiente de las Direcciones Regionales de Recursos Hídricos, funcionaría una AGENCIA DE AGUAS por cada provincia. Deberá desarrollarse la suficiente interacción entre estas agencias como para salvaguardar la aplicación de conceptos y criterios de manejo de cuencas.	Por las definiciones implícitas en el planteamiento, en términos generales, resulta interesante. Pese a la complejidad que introduce, de existir la voluntad política suficiente, con los ajustes que podría tener, no deja de ser factible.	No habrá quien deje de alegar que la propuesta no está muy a tono con el discurso de la descentralización y que desconoce experiencias de algunos consejos provinciales. En otro ámbito, aunque hay amplio consenso en torno a la necesidad de brindar atención a las demandas del sector campesino indígena, llama la atención, sin embargo, el planteamiento de un Instituto de "riego campesino" cuando el problema del riego, sin duda, es más general. Por lo demás, las compatibilizaciones exigidas, aunque necesarias, parecerían un poco forzadas.

Esquema de propuestas de nueva institucionalidad para la gestión del riego

Modelo	Ámbitos territoriales de actuación			Posibles implicaciones	
	Nacional	Regional/ cuenca hidrográfica	Provincial	Positivas	Negativas
Institucionalidad para la gestión intersectorial de los recursos hídricos (la perspectiva del CNRH) ³⁰ Bases generales: Sistema de gestión por cuencas, multisectorial, descentralizado, participativo y sostenible económica, técnica, social y ambientalmente. Adopción de medidas específicas para lograr la equidad social en el acceso y el uso de los recursos hídricos y servicios de agua. Incorporación del sector privado a la gestión.	Entidad rectora: CNRH, responsable de la formulación y aplicación de políticas y de la planificación a nivel nacional. Además, elaboración de normas, regulación, control y coordinación de las nuevas Agencias de Agua. El Directorio del CNRH sería igual al actual, pero presidido por el Ministerio del Ambiente.	En cada una de las UGECs –9 en total– habría dos tipos de órganos de gestión: Por un lado, las nuevas Agencias de Agua –que serán descentralizadas–, se reducirían a 9, una por cada UGEC. Lo que implica adaptar el ámbito de actuación de las agencias de agua al territorio de la UGEC. Por otro lado, las organizaciones de usuarios: (a) las Juntas de Usuarios de Manejo Integrado (JUMIs), y (b) los Consejos de la Cuenca (CONCA).	Los consejos provinciales, los municipios, junto con las CRDs y el CNRH estarían representados en las nuevas Agencias de Agua.	Importante el énfasis en la gestión intersectorial, así como en resaltar el rol primordial de la entidad rectora: el manejo de los recursos hídricos. Correcto, en ese sentido, el planteamiento de que el Directorio esté presidido por el Ministerio del Ambiente. Hay planteamientos que merecen atención, como el de la creación del Consejo Nacional del Agua como instancia de participación de los usuarios y la sociedad civil.	La pregunta de fondo es ¿cómo garantizar el carácter democrático de las instancias que propone el CNRH: desde el Consejo Nacional del Agua hasta las CONACAs y JUMIs, pasando por las nuevas Agencias de Agua? Además, ¿no hay un problema de representación en el mismo Directorio que se propone no modificar? Por último, ¿se podrá democratizar la gestión de los recursos hídricos reduciendo el número de Agencias de Agua cuando la demanda social es exactamente inversa?
El CNRH ha agrupado las 79 cuencas hidrográficas en 9 unidades de gestión de cuencas (UGECs), las cuales constituirían la división del país a efectos de la gestión descentralizada.	Adjunto al CNRH se crearía el Consejo Nacional del Agua como una instancia de participación de los usuarios y la sociedad civil. Se propone que, en el ámbito del MAG, se constituya una entidad que ejerza la autoridad nacional en riego.	Se propone la constitución de las JUMIs con los usuarios de los diversos usos del agua. A su vez, los representantes de todas las JUMIs de la cuenca integrarían el Consejo de la cuenca.			

Fuentes de consulta

- BREILH, Jaime; *Epidemiología crítica: ciencia emancipadora e interculturalidad*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 2003.
- CASTILLO, Hernán; *Posibilidades y límites del marco normativo e institucional para la gestión de los recursos hídricos*. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos. Quito, abril del 2002.
- CNRH; *Análisis de la problemática del subsector riego*. Documento borrador. Quito, 1998.
- Gestión de los recursos hídricos del Ecuador: políticas y estrategias*, Volumen II, Documento básico, Borrador para discusión, Quito, 2000.
- Gestión de los recursos hídricos del Ecuador: políticas y estrategias*, Informe Ejecutivo, Quito, 2002.
- CHIRIBOGA, Manuel; *Elementos para un Programa de Investigación Agraria*, Consultoría contratada para el Sistema de Investigaciones sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIAPE), Quito, 2004.
- CHIRIBOGA, Roberto; *Ajustes a la Guía para la realización de una investigación en torno al estado de los recursos hídricos, su aprovechamiento y manejo en el Ecuador*, Comisión de Cuencas e Inventarios del Foro de los Recursos Hídricos, Quito, 2004.
- CONAIE; *Ley de Aguas (propuesta)*, Quito, 1996.
- DOUROJEANNI, Axel, JOURAVLEV, Andrei; *Desarrollo de capacidades para la consolidación de los Consejos de Cuenca*, Comisión Nacional del Agua, México, 2001.
- FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS; *Propuesta política*, Quito, 2003.
- Matriz para la planificación de una propuesta de reforma al marco legal en materia de aguas*, Quito, 2004.
- HENDRIKS, Jan y otros; *Propuesta de mejoramiento de la gestión institucional del riego*, CONAM – BID, Quito, 2003.
- LLORET, Pablo; *Problemática de los recursos hídricos en el Ecuador: sistemas y tendencias en el manejo de cuencas hidrográficas*, Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Quito, abril del 2002.
- PROYECTO SICA, MAG, INEC; *Tercer Censo Nacional Agropecuario*, Quito, 2002.
- REMACHE, Estuardo; *El marco jurídico y el agua*, Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Quito, abril del 2002.
- WHITAKER, Morris D., *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador*, Estudio síntesis, volumen 1, Documento preparado para el MAG y el IICA, con financiamiento del BID, USAID, PL• 480 y, Fundación IDEA, Universidad de Utah, 1996.
- ZAPATTA, Alex; *Políticas en materia de recursos hídricos en el Ecuador*, Foro de los Recursos Hídricos, Quito, 2002.
- La reforma a la Ley de Aguas: ¿proyecto social o estrategia de concentración de los subsidios estatales?* Documento de discusión del Foro de los Recursos Hídricos, Quito, 2004.
- Las políticas de ajuste estructural y la gestión pública en materia de aguas*, Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano de Sociología, Quito, agosto del 2004.



El derecho al agua

y el dilema de los servicios ambientales



El derecho al agua

y el dilema de los servicios ambientales

♦ Edgar Isch López

Con los aportes de la
Comisión de Valoración
de Recursos Hídricos*

Presentación

En los últimos años, varios organismos internacionales, como el Banco Mundial, han posicionado el planteamiento de pago por servicios ambientales como un mecanismo que, se supone, contribuirá a una gestión eficiente de los recursos naturales. Este tema es relativamente nuevo en el Ecuador, aún cuando existe una amplia difusión de algunos mecanismos y de ciertas experiencias prácticas, algunas vinculadas directamente a los recursos hídricos. La promoción del sistema de pago de servicios ambientales tiene incluso cierto nivel de legitimidad jurídica, aunque es incompleta y requiere nuevos cuerpos legales.

El planteamiento teórico sobre el pago de los servicios ambientales, así como sus resultados en nuestro país y el continente, plantea actualmente un amplio y polémico debate en torno a los riesgos y las oportunidades que implicaría la adopción de este mecanismo. Su validez es motivo de una discusión que supera lo técnico y abarca una concepción de desarrollo que, según se propone, debería plantearse a nivel de país.

En este marco, el Foro de Recursos Hídricos se propuso indagar la naturaleza de la propuesta de pago por servicios ambientales con relación al agua. Para hacerlo, organizó una comisión responsable, primero, de analizar, en varias reuniones, diversas experiencias y propuestas que se están desarrollando en el Ecuador y, segundo, de compartir algunas reflexiones teóricas en torno al tema, tomando en cuenta la investigación de los procesos vividos a nivel internacional.

Entre las experiencias analizadas, con presencia de actores directos, están la de CEDERENA y la asociación Nueva América, en Pimampiro, la del FONAG, en Quito, la de ETAPA, en Cuenca, la posición de la Red Cántaro y el Foro del Agua

* Ver cuadro al final de la sección.

del Azuay, el estudio de Valoración del Agua realizado por Pierre Gasselin, el debate interno del PROMACH ante la posibilidad de iniciar un sistema de pago de servicios ambientales, el proceso de gestión ambiental, en Cotopaxi, con apoyo del Fondo Minka, la propuesta de cobro de servicios ambientales en el Municipio del Cantón Quijos y otras. En algunos casos, se trató de visitas directas y, en otros, del generoso acercamiento de los actores de estos procesos a las reuniones de la comisión de valoración del agua del Foro.

Adicionalmente, se recogieron otras experiencias, opiniones y propuestas de ocho de las mesas provinciales en las cuales el borrador de este trabajo fue presentado y debatido. Todo ello alimentó la argumentación en un debate que aún está iniciando, en el que quedan muchos puntos que no han logrado acuerdos plenos y en el que, además, hay un fuerte trasfondo ideológico vinculado a cuál es el modelo de desarrollo que de mejor manera permitirá el bienestar de la población ecuatoriana y el bienestar de los importantísimos ecosistemas y especies vivas que pueblan nuestro territorio.

El fruto de ese debate ha sido editado y se presenta de manera sintética en el trabajo que ahora usted tiene en sus manos. El reto es plantear una posición respecto a la valoración económica del agua y proponer líneas generales de interpretación y acción desde las comunidades que requieren y gestionan el uso del agua en el Ecuador.

El agua como derecho humano fundamental y su valoración económica

Se puede decir, sencillamente, que el agua es indispensable para la vida en el planeta y para la supervivencia de la especie humana. Nuestros cuerpos están constituidos de ella en un 75%, vivimos en un planeta cuyas tres cuartas partes de superficie están cubiertas por agua y requerimos de ella para producir nuestros alimentos y conservar la vida. El agua es también escultora de paisajes y origen de fenómenos que sorprenden por su fuerza y sus efectos.

El ciclo del agua es bien conocido y relativamente simple. Gracias a él, se calcula que la naturaleza ha logrado mantener, por miles de años, una cantidad casi idéntica del líquido vital a la existente en el inicio de los tiempos, anteriores al surgimiento de la especie humana. El ciclo del agua, por tanto, es algo que pertenece al mundo y a todos nosotros como parte de él. Además, no requiere del trabajo humano y se reproduce a sí mismo de manera continua.

Estos factores provocan que, en torno al agua, se generen gran parte de los mayores retos que hoy debe enfrentar la comunidad humana a escala global y

local. Los problemas más claramente visibles son los vinculados a la cantidad, calidad y distribución del agua dulce. En 1997, la atención internacional sobre el tema se expresó cuando, en Mar del Plata, Argentina, se realizó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el agua, la cual reconoció que “todo hombre tiene igual derecho al acceso al agua potable, en cantidad y calidad suficientes, como para cubrir sus necesidades”. Más tarde, en 1992, la Cumbre Mundial de la Tierra de Río de Janeiro concretizaba esa exigencia y la englobaba en las demandas ambientales más importantes de la Agenda 21.

El punto de partida para el análisis de la problemática del agua, formalmente aceptado, es que el acceso a ella es un derecho humano fundamental, reconocimiento que se vinculó con los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas cuando, desde esa instancia, se declaró al 2003 como el Año del Agua Fresca.

Los Objetivos del Milenio proponen “reducir, para el año 2015 [...] la proporción de personas que se encuentran imposibilitadas de acceder a agua de beber segura” y “detener la explotación insostenible de los recursos hídricos”. La Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, 2002) fue más allá al reconocer la relación entre el bienestar social y la calidad ambiental, relación por la cual el agua juega un papel clave dentro de las estrategias de lucha contra la pobreza.

La consideración de que el agua es un derecho se ha ido expresando paulatinamente en los diversos instrumentos internacionales. Lo que tenemos hoy, en declaraciones que hablan de manera expresa sobre este derecho, no es igual a lo que teníamos en el pasado, cuando la referencia al agua era apenas tácita, tal como se presenta en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948, la cual establece que: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente como para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente a través de la alimentación, vestido, vivienda [...]”¹ No se menciona al agua, pero se entiende que está presente por su carácter vital.

Algo parecido se repite en la Convención Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero el Comité de la ONU sobre estos derechos quita cualquier duda al señalar que: “El derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida con dignidad humana. Este es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos.”² De allí que se relacione el derecho al agua con el derecho al desarrollo, los acuerdos multilaterales de medio ambiente, la seguridad personal, la cultura y la salud.

Sin embargo, un profundo estudio señala que el derecho al agua no ha sido traducido en obligaciones y responsabilidades en la mayoría de legislaciones nacionales

1 ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. art. 25, 1948.

2 Comité sobre los Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU, *General Comment N°15 The right to water*, 2002, citado en John Scandon, Angela Cassar y Noémi Nemes, *Water as a Human Right?*, IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, UK., 2004.

e internacionales,³ aunque el reconocimiento ofrezca mejores condiciones para reforzar las capacidades públicas y la implementación de políticas más justas y adecuadas.

La realidad mundial marca la urgencia que existe para definir adecuadamente este derecho y trabajar por su plena aplicación. Cálculos de los organismos internacionales estiman que seis mil niños menores de cinco años mueren cada día por consumo de agua insalubre, el 80% de las enfermedades en los países pobres tienen relación con el consumo de agua insana y 3 mil millones de seres humanos no cuentan con instalaciones sanitarias adecuadas. Estas, entre otras posibles cifras, permiten ampliar el concepto del derecho al agua no solo vinculándolo a la garantía de acceso al líquido vital, sino también a un requerimiento mínimo de calidad.

Una consecuencia inmediata de asumir que el agua es un derecho fundamental de las personas es reconocer que cada persona es parte de la familia humana. Por tanto, interponer otro tipo de condiciones, incluyendo la del pago por el líquido, es violentar el derecho y trastocar este patrimonio de todos en una mercancía a ser comercializada en el mercado.

Una segunda consecuencia es considerar que la propiedad de agua no puede darse a nivel individual o grupal. Nadie debería tener el derecho de apropiarse del agua en forma privada. Esto se presenta como principio básico del Manifiesto del Agua, elaborado en 1998 por un grupo de 23 personalidades de reconocimiento mundial, y en muchos otros documentos de las más diversas instancias internacionales:

"El agua pertenece más a la economía de bienes comunes y de la riqueza compartida que a la economía de la acumulación privada e individual [...] "Por tal razón, "el acceso al agua es un derecho fundamental, inalienable, individual y colectivo [...] y hace parte de la ética de base de una 'buena' sociedad humana y de una 'buena' economía".⁴

Por ello, el régimen de agua de cualquier país no puede sino declararla como un bien común de uso público que, por ende, está fuera del comercio y con el cual ninguna persona o entidad tiene el derecho de enriquecerse ni de pedir beneficios por su acceso, preservación o protección, en desmedro de otro.

En el caso del Ecuador, el artículo 247 de la Constitución Política es muy preciso en este tema: "las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio es inalienable e imprescriptible, su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan esos derechos de acuerdo con la Ley". Nuestro Código Civil,

3 John Scandon, Angela Cassar y Noémi Nemes, *Water as a Human Right?*, IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, UK, 2004, p.9.

4 Citado en Sergio Ferrari, *El agua, bien público o mercadería*, www.argenpress.info en tres entregas, fecha de publicación junio de 2004.

además, considera sinónimos los términos dominio y propiedad: “El derecho de dominio otorga a su titular tres facultades: uso, goce, disposición.”⁵

Entre otras cosas, esta perspectiva implica las siguientes conceptualizaciones y consecuencias:

- “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles.”⁶
- El único propietario titular del agua es el Estado, puede otorgar a particulares solo su aprovechamiento, pero no su propiedad.
- Al Estado le corresponde asegurar un nivel mínimo de acceso al agua, necesario para la subsistencia y la dignidad.
- El agua no puede convertirse en una simple mercancía, por lo que no debe ser sometida a las leyes del mercado ni puede ser privatizada.
- Debe darse prioridad a las necesidades de la población, en relación a aguas utilizadas en la alimentación y otros usos cotidianos, para el sostenimiento digno de las familias y las comunidades.
- Cuando el agua es condición para la vigencia de otros derechos humanos, los servicios relacionados deben entrar también en la categoría bienes públicos.
- Para garantizar estos principios, el Estado debe realizar las inversiones necesarias.
- Exista escasez o no, esta no puede ser una amenaza para amplios sectores de la población; se debe garantizar equidad en la distribución del recurso.
- Se requieren mecanismos participativos de gestión del agua, pues es un bien que pertenece a todos.
- Como cualquier otro derecho humano, el derecho al agua debe estar identificado como una obligación jurídica, especificadas las correspondientes obligaciones del Estado y sus diversas instancias, y establecidos claramente los mecanismos de exigibilidad al alcance de los ciudadanos que sientan afectado este derecho.
- Se debe asegurar el derecho al agua a las generaciones futuras.
- Es necesario dar la prioridad al derecho humano al agua sobre el derecho comercial internacional (por ejemplo, para acuerdos de la Organización Mundial del Comercio).
- Asegurar los derechos al agua de las mujeres y de los grupos considerados en riesgo, especialmente los niños y las niñas, es indispensable.
- Se deben respetar los derechos al agua de los pueblos indígenas.

La enorme distancia existente entre un derecho humano y una mercancía es la misma que entre un bien público y un bien privatizado. Las dos concepciones son excluyentes entre sí y cualquier intento de convivencia entre ellas solo lleva a que se imponga la visión mercantil, aupada por un poderoso mercado y por condiciones socioeconómicas que ponen en sus “manos invisibles” el poder de resolver los conflictos presentes y futuros, dejando la perspectiva de derechos solo como adorno de discursos que se alejan más y más de la realidad.

5 Verónica Arias, Marco legal e institucional de los recursos hídricos en el Ecuador, en *Foro de los Recursos Hídricos*, Primer Encuentro Nacional: Documentos de Discusión. Foro de Recursos Hídricos, Quito, 2002.

6 Constitución Política de la República del Ecuador, art. 73, 1998.

La concepción del agua como mercancía no se presenta siempre de manera frontal, pero cuando sucede puede ser tan terrible como lo señalado por uno de los organismos multilaterales de desarrollo: “El agua debe ser utilizada por quienes sacan el mayor provecho económico de ella.”⁷

Las posiciones están claras y cada quién tendrá que decidir a cuál de las dos se suma.

Los múltiples valores del agua

La importancia del agua abarca una gama muy grande de campos y aspectos, cada uno de los cuales habla de funciones ecológicas cuyo origen es natural y que no dependen de la existencia humana para realizarse, aunque ciertamente la presencia humana puede transformar la manera de expresarse de esas funciones, así como de funciones culturales que son una construcción de colectividades humanas.

A su vez, al momento de considerar cada una de esas funciones, se extraen consecuencias definitorias sobre el modelo de gestión del agua que se requiere implementar. Las funciones culturales, de manera especial, marcarán la importancia de considerar, en la gestión, las particularidades de cada sector territorial-cultural, entregando elementos que resulten de tanta o más importancia que los geográficos y físicos.

Sin duda, esas conclusiones tienen que ver con aspectos generales que hablan de la necesidad, la posibilidad y la factibilidad o no de impulsar un sistema de pago por servicios ambientales.

El agua como satisfactor de un derecho humano básico

Una de las funciones del agua, como hemos visto, es la de satisfacer un derecho humano básico. Si consideramos la función de satisfactor de ese derecho, dentro de la escala planteada por Manfred Max-Neef,⁸ nos encontramos con un satisfactor que tiene la particularidad de ser sinérgico, pues, además de satisfacer necesidades de supervivencia (salud física, alimentación), estimula y contribuye a la satisfacción simultánea de otras necesidades (trabajo, entorno vital, símbolos, obligaciones, atribuciones, creación, entre otras). Una particularidad de este tipo de satisfactores es la de ser contrahegemónicos, en el sentido de que revierten racionalidades dominantes como la coacción y la competencia. Dicho aspecto, adicional a otros, lleva a considerar la improcedencia de crear un mercado del agua.

7 Banco Asiático de Desarrollo, citado en Amigos de la Tierra, *Naturaleza en venta: impactos de la privatización del agua y la biodiversidad*, Amsterdam, 2001.

8 M. Max-neef, et al., *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, Development Dialogue, N°. especial; 1986, pp. 9-93.

Si el agua es un derecho humano, entonces hay que considerar, en su gestión, al menos los siguientes factores:

- a) Conlleva la responsabilidad del Estado, tanto desde el gobierno central cuanto desde los gobiernos locales, de promover, proteger y garantizar el derecho al agua, tal y como le corresponde frente a cada uno de los derechos humanos.
- b) Implica la responsabilidad de la gestión colectiva. Esto, naturalmente, desde el impulso a la participación de todos los actores involucrados y, al mismo tiempo, reconociendo diferentes manifestaciones y grados de esa responsabilidad. Al ser una tarea que involucra, en última instancia, a todos, es evidente que cada uno debe cumplir un papel en la protección y el uso justo y sustentable del agua.
- c) Obliga a considerar fuertemente la equidad en la distribución y a no enmarcarse solamente en la atención a los indicadores de cantidad y calidad. Si solo se establece una preocupación por estos dos últimos aspectos, como se lo ha hecho en muchos análisis, no se puede garantizar el derecho para todos, sino que, por el contrario, se ocultan una serie de factores de conflicto potencial o visible, sin contar con la información y las herramientas de análisis necesarias para encontrar alternativas adecuadas. Es en torno a la distribución en donde, además, puede realizarse un análisis de equidad desde las perspectivas de género, étnicas y generacionales, sin las cuales se mantendrían vigentes inequidades que se añaden a las de clase o condición socio-económica.

El agua como elemento de sustentación ecológica

Ecosistemas enteros dependen de la presencia de una cantidad y calidad específicas de agua, tanto en su estado líquido como en el gaseoso y en el sólido, según sea el caso.

El debate surgido desde la perspectiva ambientalista en torno a distintas expresiones de la gestión del agua, como la construcción de represas, para poner un caso, centra su atención en los impactos que tiene cualquier medida en la calidad de vida de las poblaciones humanas y en la conservación de procesos naturales que determinan la diversidad biológica y paisajística. En el caso de las represas, a éstas se les acusa de una enorme cantidad de ecosistemas afectados, además de la movilización forzada de decenas de millones de seres humanos.

El trasvase de agua de una cuenca a otra, realizada en muchos casos para cubrir las necesidades de agua potable de las grandes ciudades o los requerimientos de agua de riego de zonas de producción agrícola, debe ser analizado desde la misma perspectiva.

De manera más intensa, sin pretender agotar los ejemplos de casos, ha crecido el interés internacional por los humedales, es decir, por los ecosistemas cuyo sustrato permanece inundado o saturado con agua durante importantes períodos del año y que pueden ser considerados como sistemas de transición entre aquellos terrestres y acuáticos debido a la posición espacial que ocupan (generalmente entre ambos sistemas), al volumen de agua que almacenan y a los procesos que en ellos se desarrollan.⁹ Son ecosistemas de una muy amplia diversidad biológica y de gran importancia en su relación con otros ecosistemas.

Considerar este rol ecológico del agua conlleva a asumir que su gestión no debe considerar únicamente la importancia y los usos que el ser humano pueda hacer de ella, sino que la visión debe involucrar a los demás seres vivos y al conjunto natural de la zona en la cual se está aprovechando el agua y, por tanto, haciendo cambios en sus flujos, tanto de cantidad como de dirección.

Una gestión que deje de estar centrada exclusivamente en los intereses humanos es necesaria si se desea garantizar, además de un flujo constante de agua del cual puedan gozar las presentes y futuras generaciones, de una indeterminable pero muy amplia cantidad de otros bienes naturales vinculados a los actuales flujos de agua.

El agua como componente de la cultura de nuestros pueblos

El acercamiento que cada cultura establece con la naturaleza le otorga una serie de creencias, conocimientos y prácticas diferenciadoras que, en su conjunto, definen el significado que se otorga al mundo natural y a cada uno de sus componentes. Un significado que siempre va mucho más allá de la simple utilización o aprovechamiento de lo que la naturaleza nos otorga.

Así, dependiendo de la nacionalidad, dentro del territorio ecuatoriano, históricamente ocupado por una diversidad de culturas, a muchos fenómenos naturales se les ha otorgado importancia dentro del cuerpo de ideas que forman parte de la cosmovisión o psicología común de cada pueblo.

En Costa, Sierra u Oriente encontramos una apreciación que relaciona al agua con el mundo de lo sagrado, con las fuerzas más profundas de la naturaleza. A través del agua se manifiesta la vida y la posibilidad de purificación de aquello que contraría a los espíritus o a la comunidad que los reconoce.

Por ello, son múltiples los ríos, las cascadas y las lagunas sagradas cuya trascendencia solo puede asumirla en su integridad el pueblo poseedor de esa particular valoración. Aquí, poco o nada sirven los indicadores de cantidad y calidad técnica, pues las condiciones del agua son analizadas desde una lógica diferente, dentro de

⁹ La Convención Relativa a Humedales de Importancia (Ramsar, 1977) define a los humedales como: "Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros."

un conjunto de interpretaciones de la realidad que, desde su propia perspectiva de lo sagrado, llegan a tener un sentido inaccesible para el foráneo.

Los lugares donde el agua se manifiesta son también sitios privilegiados para la socialización de las nuevas generaciones, tanto en la concepción cultural de la comunidad que se trata cuanto en el aprovechamiento del flujo del agua como fuente de vida y alimentos, y en las prácticas relacionadas con el líquido vital y su entorno.

Muy cercanamente se encuentra la aproximación al agua como fuente de recreación, la misma que es, a la vez, una expresión cultural y una necesidad humana básica.

Dentro de las funcionalidades del agua, ligadas a lo cultural, encontramos el sentido estético que cada cultura es capaz de apreciar en un mismo paisaje. No se trata solamente de un componente de las concepciones culturales, sino que se traduce también en formas de aprovechamiento de las fuentes hídricas.

Por tanto, al hablar de estas funciones, hacemos referencia a una serie de aspectos valorados profundamente por los diversos pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador. Para los economistas clásicos, estos pasan a ser considerados como "intangibles" o externos a las acciones de carácter económico que tengan relación con el aprovechamiento del agua. Sobre los intentos de representar estos valores en un precio, el informe recursos mundiales del 2002 diría:

"El valor más exacto que se puede asignar a los bienes y servicios intangibles de los ecosistemas, como son la belleza de un área costera o la importancia espiritual de una cordillera, es de 'incalculable'".

Considerar valoraciones como las anteriores conlleva a que la gestión del agua deba obedecer también a los rasgos culturales y a sus criterios distributivos y sociales. En la región andina, por ejemplo, responderá a procesos y criterios de reciprocidad y complementariedad, los mismos que están completamente distantes de la posibilidad de hacer del agua un producto valorado monetariamente y sometido a la ley de la oferta y la demanda.

El agua como generadora de relaciones sociales

Concomitante con lo anterior, hay que considerar que el agua de riego y la usada para consumo humano han cimentado, históricamente, relaciones productivas y sociales entre los distintos espacios geográficos vinculados con una determinada cuenca o fuente.

Esas relaciones tuvieron –y tienen hoy, en la zona rural especialmente– una importancia muy grande para comunidades humanas de diverso grado de desarrollo y origen étnico, las mismas que no entran en las valoraciones mercantiles. Su trascendencia abarca tanto los aspectos ligados al intercambio de productos, cuanto al hecho de que, en parte, la calidad de vida se alimenta de las relaciones humanas que los individuos y las colectividades puedan tener y de la forma en que las mismas se expresan.

El agua como medio de producción

Son innumerables los aprovechamientos productivos que pueden hacerse del agua. Un breve listado de ellos nos recuerda la importancia del agua para actividades como:

- Pesca, en agua salada o dulce.
- Riego de campos de producción agrícola.
- Aprovechamiento de humedales (arrozales y refugio de aves).
- Flujos de agua como vías de navegación.
- Generación hidroeléctrica.

El hecho de que el agua, en estos casos, se convierta en un medio de producción es lo que permitiría –en estos campos, y sólo en estos campos–, dar un valor económico a su flujo. Los problemas que se derivan de hacerlo, de los cuales hablaremos profundamente más adelante, empiezan en el hecho de que no se considera la multifuncionalidad integral del agua al otorgarle un precio, sino exclusivamente su vinculación a la producción.

Este no es un simple defecto de los sistemas de pago por servicios ambientales, defecto que se podría corregir al añadir ítems a los cuales habría que dar precio y que hasta hoy se han presentado como “externalidades” de los costos de producción, sino que se presenta como una clara razón para no adoptar mecanismos que privilegien la fijación de precios y la reducción de la gestión del agua a mecanismos de oferta y demanda de un producto natural transformado en mercancía.

Fundamentos económicos para entender la valoración del agua

Sólo el necio confunde valor con precio.

Refrán popular

Tras observar los múltiples valores que tiene el agua para una sociedad y la imposibilidad de fijar un precio a muchos de ellos, queda claro que no hay una sola inter-

pretación de lo que es valor y que, por ello, al entender valorización como sinónimo de determinación de precio para el mercado, se comete un error.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua señala que valor es: “grado de utilidad o aptitud de las cosas... alcance de la significación o importancia de una cosa... cualidad de las cosas...” Todo ello demuestra que no existe una sola interpretación de lo que es valioso para los individuos o grupos sociales, y da sentido al refrán popular que dice que “solo el necio confunde valor con precio”. En otras palabras, valorizar no se reduce a poner precio (valorar).

Esto confirma que la valoración debe ser revisada en el marco de las teorías del valor, las cuales tienen en común el considerar la existencia de valores de uso y valores de cambio, estos últimos provenientes del trabajo humano. Esto es tan propio de la teoría clásica de Smith como de la de Marx. Y, aunque poco los economistas neoclásicos admiten este origen, Paul Samuelson señaló a sus colegas que: “El marxismo es demasiado valioso para dejárselo a los marxistas. Proporciona un prisma crítico a través del cual los economistas de la corriente dominante pueden, en su propio beneficio, examinar sus análisis.”¹⁰

De hecho, si no se analiza desde las teorías del valor, el tema de la valoración de la naturaleza pasa a ser un misterio oculto tan solo en un interés moral: reconocer la afectación que nuestras acciones provocan en la naturaleza y, como algunos dicen, retribuirle “pagando un salario a la naturaleza”.

El valor de uso está representado precisamente en la utilidad y significación que una cosa puede tener para cada persona o grupo. El peso que la cultura y las necesidades personales tienen en estas percepciones es lo que hace invalorable a una serie de valores del agua, así como de cualquier otro elemento. El valor de uso es el que también lleva a una persona a conservar cuidadosamente algo, aunque para todos los demás sea algo sin valor.

Del mismo modo, la conservación de algo, inclusive de la naturaleza, está ligada fundamentalmente a su valor de uso y a la significación que alcanza en las personas, y no al precio que alguien pueda ponerle. El precio, en el mejor de los casos, ayudará a incrementar la significación de algo, pero no parte de allí la dedicación o cuidado a ello.

Complementariamente, el valor de cambio, que es el que permite poner una mercancía en el mercado, equivale al trabajo humano socialmente necesario (promedio social) que se debe invertir para producir esa mercancía. El valor de cambio es el que se expresa en el precio, el cual, a partir de esta valoración, solo puede fluctuar por la oferta y la demanda. Por tanto, para que algo deba ser valorado económicamente, debe contener trabajo humano.

En síntesis, el valor de uso es cualitativo, individual y concreto, mientras el valor de cambio es cuantitativo, social y abstracto.

De acuerdo con Enrique Leff y muchos más, de esta diferencia surge el mayor problema al intentar valorar los bienes naturales, ya que: “La teoría económica no cuenta con medios objetivos para medir las equivalencias para el intercambio de los valores de uso (menos aún para la medición de valores no económicos)”¹¹

Y de aquí parte también otra dificultad al pretender valorar el agua retenida en los páramos. De hecho, nadie es autor ni propietario del ciclo del agua que se desarrolló a lo largo de los tiempos. Nadie es autor ni propietario del agua que se evapora en los océanos, que sube en estado gaseoso y que es transportada por los vientos hasta chocar con los andes, donde cae en forma de precipitaciones. Tampoco hay quien haya invertido su trabajo para crear los páramos (al menos no individualmente, aunque los páramos actuales son parcialmente producto de las acciones de los pueblos andinos) para que estos retengan agua.

El agua cruda, el agua de los páramos, no es, por tanto, una mercancía en el pleno sentido de la palabra, sino que se trata de una pseudo-mercancía, para la cual hay que crear un mercado allí donde no existe, establecer clientes y oferentes del producto y fijar las condiciones de transacción, inclusive el precio.

Para la economía neoclásica o sencillamente neoliberal, hay que eludir este debate y plantearse, como hipótesis central, que el ambiente es un factor más de producción cuyo precio no ha sido bien establecido por haber considerado sus costos como externalidades al proceso productivo. De allí surgen las fallas en el mercado que deben ser corregidas.

Este planteamiento matriz conduce a desviar la atención de los problemas fundamentales, pues resulta que la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos son producto de una falla en el mercado y que, de corregirla poniendo precio a todos esos costes, se lograría la protección ambiental necesaria. Pretender que el libre mercado y la valoración de los recursos naturales por sí mismos permitirían impedir que se deteriore el ambiente es una teoría que no se ha verificado en los hechos.

La degradación ambiental no es resultado de una falla del mercado, sino de la presencia de modelos de producción altamente extrativistas, agravado cuando éstos imponen el interés privado por encima del bien común. La cura, en este caso, poco tiene que ver con la enfermedad, pero crea la ficción de que algo se está haciendo para la protección ambiental, que todos participamos en ello mediante el pago y que debemos esperar que el sistema funcione. La ilusión dura poco o

mucho, pero no por ello logra cambiar la realidad que, en este caso, es la de un modelo de producción altamente destructivo.

La “externalidad”, o los costos ambientales, no es compensada por el generador de la misma y, por tanto, no aparece en el precio de mercado. Sin embargo, las “externalidades”, como la destrucción ambiental, tienen efectos acumulativos y multiplicadores sobre los que se evita tomar precauciones por considerarlos costos que disminuyen la competitividad de los dueños de los medios de producción.

En el caso contrario, un nuevo problema supone el determinar el verdadero coste ambiental. Mucho se ha criticado por ello la recuperación a través del principio legal de que el que contamina paga, el mismo que repetidamente se interpreta como que se puede contaminar mientras se incluyan los costes ambientales, los que seguramente son inferiores a realizar la inversión necesaria para evitar esos daños. Allí, el principio legal se trastoca en una compra de derecho para contaminar: el que paga contamina.

Retornando al caso del páramo que regula el ciclo del agua, así como de cualquier otro bien natural, podemos decir que valorizar no significa necesariamente poner precio, lo cual se reduce a valorar algo. Además, se conserva y protege aquello que se valoriza, no necesariamente lo que se valora en precio.

Al procurar crear un mercado del agua natural, se convierte al agua en una mercancía, se la entrega a propietarios privados (individuales o no) y así ella deja de ser un bien común de uso público. Su regulación se entrega a las fuerzas del mercado con la condición de representar las “externalidades” también en el precio.

La primera contradicción que salta a la vista es que se entrega a la lógica del mercado la protección ambiental cuando, por el contrario, ha sido el mercado uno de los orígenes de la sobreexplotación de recursos y la devastación ambiental. Esto obviamente no tiene coherencia; es como insistir en mantener la causa de una enfermedad con la pretensión de así curarla.

Pero lo fundamental es que de una perspectiva social de derechos, como matriz de la gestión de los recursos y de un modelo de desarrollo, se pasa a la óptica mercantil de un servicio ambiental pagable para obtener beneficios privados.

La valoración de los servicios ambientales y del agua

Definiciones indispensables

Al tratar la temática ambiental, muchas veces se comete el error de considerar que el ambiente (o medio ambiente si se prefiere la reiteración para diferenciarlo de otros como el medio económico o el medio cultural), es un sinónimo de naturaleza. En realidad, el ser humano utiliza asentamientos en los cuales es claro que existen tres instancias cuyas relaciones construyen un ambiente específico: la instancia natural, la instancia social y la instancia construida. Su mediación y sus interrelaciones (sincrónicas y diacrónicas) conforman un sistema global en el que los elementos naturales, sociales y construidos pueden ser entendidos como subsistemas (Gross, 1995).

El subsistema del **medio ambiente natural**, también llamado “territorio”, está compuesto por los elementos físicos de la naturaleza, los cuales existen de manera semi-independiente del ser humano: animales, plantas, micro-organismos, suelo, aire, agua, energía, clima, topografía, etc.

El subsistema del **medio ambiente social** está compuesto por los individuos, las colectividades (clases, grupos, etnias, instituciones, etc.) y los elementos propios de sus acciones. Aquí se analizan las características de los pobladores, el tipo de interrelaciones sociales, los esquemas de valores, formas y grados de poder, tipos de organizaciones, manifestaciones culturales y problemas sociales.

Estos elementos poseen un dinamismo mayor que los naturales, por lo que es importante considerar también la calidad y la profundidad de las transformaciones que se generan en la naturaleza.

El subsistema del **medio ambiente construido** (o artificial) se integra por las formas y estructuras espaciales que han sido elaboradas por el ser humano. Entre sus elementos están las viviendas, las obras de infraestructura, el equipamiento y los servicios destinados a proveer un hábitat al ser humano. Este es un “espacio socialmente construido” (por ejemplo, las viviendas de una cultura se diferencian con las de otra) y se constituye en la base de circuitos de relaciones prioritarias que se enmarcan en las actividades humanas de habitar, trabajar, circular y recrear.

Las constantes relaciones entre uno y otro subsistema producen una interdependencia que no debe ser olvidada. En este contexto, no se puede olvidar que el ser humano es un producto de la evolución de la materia, parte resultante de la naturaleza y, como tal, mantiene una relación dialéctica con el medio ambiente en el que vive. Como es sabido, desde la aparición de la humanidad, ésta ha empleado

sus cualidades particulares, en especial la inteligencia, para adaptarse, primero, y dominar su entorno, después. Dominio que le permitiría utilizar los materiales naturales, convertirlos en recursos y posibilitar el desarrollo de pueblos y naciones.

Pero el dominio es, al mismo tiempo, un peligro, el cual no era visto desde la perspectiva del desarrollismo capitalista, preocupado solo en el crecimiento económico. Sin embargo, ya fue advertido por Federico Engels en el capítulo “El papel del trabajo en la transición del mono al hombre”, que forma parte de su obra *La Dialéctica de la Naturaleza*:

Pero no nos jactemos demasiado de nuestras victorias humanas sobre la naturaleza. Pues, por cada una de esas victorias, ella se venga de nosotros. Cada triunfo, es verdad, produce, ante todo, los resultados que esperamos, pero en segundo y tercer lugar provoca efectos distintos, imprevistos, que muy a menudo anulan el primero. Pueblos que en Mesopotamia, Grecia, Asia Menor y otros lugares destruyeron los bosques para obtener tierras cultivables, no pensaban siquiera que, al eliminar, junto con los bosques, los centros colectores y receptáculos de humedad sentaban las bases para el actual estado de desolación de esos países... Y así, a cada paso que damos se nos recuerda que en modo alguno gobernamos la naturaleza como un conquistador a un pueblo extranjero, como alguien que se encuentra fuera de la naturaleza, sino que nosotros, seres de carne, hueso y cerebro, pertenecemos a la naturaleza, y existimos en su seno, y que todo nuestro dominio sobre ella consiste en el hecho de que poseemos, sobre las demás criaturas, la ventaja de aprender sus leyes y aplicarlas en forma correcta.¹²

“Aprender sus leyes y aplicarlas en forma correcta” es la posibilidad, pero para ello hace falta más que conocimiento e incluso disposición, pues, como veremos más adelante, el conocimiento científico actual es simplemente dejado de lado cuando los intereses económicos y de clase son superiores. Eso lo vieron con claridad grandes pensadores, desde hace más de un siglo, cuando señalaron que el principal motor del desarrollo en una sociedad de clases es el lucro individual, el cual llega a su expresión más terrible en el capitalismo que destruye a la naturaleza y al hombre.

Así, aunque la explotación abusiva de la naturaleza es un fenómeno que viene desde mucho atrás, es con el capitalismo y su masiva producción industrial que se establecen contradicciones críticas entre la humanidad y la naturaleza, y se plantea la posibilidad de una destrucción del ambiente natural indispensable para toda existencia viva.

Los recursos naturales

Los componentes de la naturaleza fueron considerados por siglos, en todas las culturas, como dones entregados para el conjunto de seres vivos. En la GAIA de los griegos, la Pacha Mama andina y muchas otras concepciones culturales, se mantenía la convicción de que los seres humanos somos parte de una naturaleza que nos provee lo necesario a cambio de respeto y cuidado.

Para que determinados elementos naturales pasen a ser considerados recursos, es decir, riqueza, bienes o potencialidad, se precisa por lo menos tres condiciones:

- Que la sociedad descubra su utilidad para satisfacer necesidades y requerimientos;
- Que la sociedad desarrolle medios para su explotación; y,
- Que la sociedad actúe transformado esos elementos.

Así, los **recursos naturales** son todos los elementos de la naturaleza que, de manera directa o indirecta, son aprovechados por los seres humanos para la satisfacción de sus necesidades materiales.

La apropiación de recursos naturales gracias al trabajo social genera el proceso social de reproducción de bienes. Para vivir, las personas necesitan alimento, vestido, vivienda y otros bienes materiales. Y, para poseer estos bienes, tienen que producirlos, tienen que trabajar sobre la base de los recursos naturales. La producción y el trabajo son actividades sociales.

En la producción de bienes, intervienen el objeto de trabajo o recursos naturales, los medios de trabajo, que son los instrumentos de producción o herramientas, y el trabajo social. El grado de desarrollo de los instrumentos de producción indica el poder de la sociedad sobre la naturaleza, el nivel al que ha llegado la producción. Junto a las *relaciones de producción*, éste es un indicador para diferenciar los *modos de producción*, pues se distinguen unos de otros no por lo que se produce, sino por cómo se produce.

$(PB) = RN + MT + TS$

PB = Producción de bienes.

RN = recursos naturales.

MT = medios de trabajo.

TS = trabajo social.

En la medida en que se genere mayor presión sobre los elementos naturales, transformándolos en recursos, éstos van perdiendo la capacidad de generar procesos biológicos naturales, y la mala utilización de los recursos naturales impide la reproducción de los procesos sociales.

Los procesos naturales pueden verse obstaculizados por la intervención humana, lo cual impide que la naturaleza se recupere, suscitándose problemas en el ambiente y escasez o daño de los recursos naturales. Entre las principales causas están:

- a) La excesiva transformación de los elementos naturales en recursos. Tal es el caso de la destrucción de los bosques primarios destinados a la ampliación de las fronteras agrícolas;
- b) La sobreutilización, subutilización o mala utilización de los recursos, lo cual provoca fatiga, presión sobre otros recursos o extinción. Como ejemplo, la tala de los manglares daña el hábitat natural de vida de ciertos crustáceos;
- c) La falta de protección de los elementos naturales, por ejemplo, el manejo inadecuado de las áreas naturales protegidas.

Sin embargo, lo más grave no está en las personas que, en forma aislada, intervienen negativamente, detienen estos procesos, dañan y sobreexplotan los recursos naturales. Son determinados modelos y ciertas concepciones de desarrollo económico los que no han considerado el delicado equilibrio de la naturaleza y han causado serios daños al ambiente, provocando así el deterioro y, en casos específicos, la escasez de los recursos.

Los servicios ambientales o servicios ecológicos

De manera indistinta, se utilizan los dos nombres para referirse a una sola realidad: el ser humano es interdependiente de los ecosistemas, los mismos que, a su vez, confirman la relación que existe entre los seres vivos y entre estos y su entorno abiótico. "El vínculo crítico entre los dos es el reconocimiento de que los ecosistemas desempeñan funciones que permiten que el ser humano pueda vivir en la Tierra."¹³

Las funciones, es decir, el rol que cumple cada uno de los componentes de un ecosistema al interior del mismo, garantizando así la continuidad de las cadenas tróficas o alimenticias y de los ciclos de materia y energía, son algo que se presenta en la naturaleza con o sin intervención humana, aunque en la actualidad ya no se pueda hablar de espacios naturales en los cuales no exista una influencia de las actividades humanas, a escala local o global.

Lo mismo podemos decir de funciones que realiza, de manera integral, un ecosistema cuando se lo considera en relación a otros o al ambiente circundante. Se trata de funciones naturales que, con el paso de los siglos, fuimos aprendiendo a conocer y a aprovechar, que cuidamos, transformamos o destruimos.

¹³ Herman Rosa, Susan Kandel y Leopoldo Dimas, *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*, PRISMA, San Salvador, 2003, pp. 9.

Aunque el concepto de servicios ambientales surge en los años 50, es realmente en la última década del siglo XX que se convierte en una de las estrategias más frecuentemente promovidas para la conservación de ecosistemas (o parte de ellos), lo que nos señala que, en ese momento, se presentaron condicionantes económicos e históricos que funcionalizaron el concepto, asunto sobre el que volveremos más adelante.

La Evaluación de Ecosistemas del Milenio define los servicios ecosistémicos como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos incluyen servicios de aprovisionamiento como alimentos y agua, servicios de regulación hídrica, de plagas y otros, servicios de soporte como formación de suelos y reciclaje de nutrientes, y servicios culturales recreativos, espirituales, u otros beneficios no materiales. El concepto de servicios ambientales no tiene todavía una definición acordada. A menudo, se utiliza para referirse a los servicios de regulación, soporte y culturales, en la definición utilizada por la Evaluación del Milenio.¹⁴

De manera similar, Gerardo Barrantes define a los servicios ambientales como: “los beneficios que las poblaciones humanas obtienen, directa o indirectamente, de las funciones de la biodiversidad (ecosistemas, especies y genes).”¹⁵

Como puede verse, al igual que cuando se mencionan los recursos naturales, al hablar de los servicios ambientales estamos haciendo referencia a una manera de relación entre los seres humanos y la naturaleza. Se trata, por tanto, de una construcción socio cultural, el resultado de una relación productiva en un momento determinado y no de un resultado natural.

Continuando con esa línea de pensamiento, se plantea la existencia actual de una serie de servicios ambientales identificables, como puede verse en el cuadro a continuación, en el que la diferenciación entre los servicios y las funciones del ecosistema es más una interpretación personal que permite resumir las funciones ecológicas para obtener algo así como la versión presentable al mercado, al igual que cuando se pone una marca a un producto, porque eso es más fácilmente comprensible para el comprador, antes que el nombre científico de lo que se le ofrece.¹⁶

Servicios	Funciones	Ejemplos
Regulación de gases.	Regulación de la composición química atmosférica.	Balance CO2/O2 Niveles SOX Otros
Regulación del clima.	Regulación de temperaturas globales, precipitación y otros procesos biológicos climáticos a nivel local y global.	Regulaciones de gases de efecto invernadero.

14 Ibid, pp. 9.

15 Gerardo Barrantes, *Instrumentos de valoración económica de los recursos naturales*, IPS-Ecociencia, Quito, 2001.

16 Ibid. Cuadro adaptado por Barrantes a partir de Constanza, 1998.

Servicios	Funciones	Ejemplos
Regulación de disturbios.	Capacidad del ecosistema de dar respuesta y adaptarse a fluctuaciones ambientales.	Protección de tormentas, inundaciones, recuperación de sequías y otros aspectos de respuesta de hábitat a los cambios ambientales, principalmente controlada por la estructura de la vegetación.
Regulación hidrológica.	Regulación de flujos hidrológicos.	Provisión de riego (riego, agroindustria y proceso de transporte acuático).
Oferta de agua.	Almacenamiento y retención del agua.	Provisión de agua mediante cuencas, reservorios y acuíferos.
Retención de sedimentos y control de la erosión.	Detención del suelo dentro del ecosistema.	Prevención de la pérdida de suelo por viento, escorrentía u otros procesos de remoción. Almacenamiento de agua en lagos y humedales.
Formación de suelos.	Procesos de formación de suelos.	Meteorización de rocas y acumulación de materia orgánica.
Reciclado de nutrientes.	Almacenamiento, reciclado interno, procesamiento y adquisición de nutrientes.	Fijación de nitrógeno, fósforo, potasio y otros elementos y ciclos de nutrientes.
Tratamiento de residuos.	Recuperación de nutrientes móviles, remoción y descomposición de excesos de nutrientes y compuestos.	Tratamiento de residuos, control de la contaminación y desintoxicación.
Polinización.	Movimiento de gametos florales.	Provisión de polinizadores para la reproducción de poblaciones de plantas.
Control biológico.	Regulación trófica dinámica de poblaciones.	Efecto predador para el control de especies, reducción de herbívoros por otros predadores.
Refugio de especies.	Hábitat para poblaciones residentes y migratorias.	Semilleros, hábitat para especies migratorias, hábitat regional para especies locales recolectadas y otros.
Producción de alimentos.	Producción primaria bruta de bienes extractables.	Producción de peces, gomas, cultivos, nueces, frutas, cosechas, agricultura de subsistencia, cacería y pesca.
Materia prima.	Producción bruta primaria extractable de materias primas.	Producción de madera, leña y forrajes.
Recursos genéticos.	Fuentes de material biológico y productos únicos.	Medicina y productos para el avance científico, genes de resistencia a patógenos y plagas de cultivos, especies ornamentales.
Recreación.	Proveer oportunidades para actividades de recreación.	Ecoturismo, pesca deportiva y otras actividades de recreación.
Cultural.	Proveer oportunidades para usos no comerciales.	Estética, artística, educacional, espiritual y valores científicos del ecosistema.

Servicios ambientales y páramos

La aplicación de esta postura económico-ambiental conduce a una búsqueda específica en cada uno de los ecosistemas. Para el caso del páramo ecuatoriano, un análisis del GTP permite enumerar una serie de actividades productivas y servicios ambientales introducidos al mercado con la clara advertencia de que “la realización de cualquier actividad productiva en los páramos puede tener efectos adversos sobre el ambiente si no se realiza bajo criterios de sustentabilidad”.¹⁷

Actividades con potencial económico y servicios ambientales del páramo¹⁸

Actividades con potencial económico en el páramo
Alpacas Preñadillas y truchas Centros de investigación aplicada Chuquiragua Turismo de montaña Flores de páramo Frailejones Tubérculos y leguminosas Frutos del páramo Pajonal Plantas medicinales Polilepis o yagual
Servicios ambientales de los páramos
Generación, retención y purificación del agua. Fijación y retención del carbono. Otros servicios: control parcial del clima, conservación del suelo, mantenimiento de la biodiversidad, control natural de plagas, dispersión y traslocación de nutrientes, mitigación de inundaciones, purificación del aire, retención de nutrientes, belleza escénica.

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.¹⁹ 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.

Otros, con un sentido más amplio, sostienen que la argumentación de que se realiza un estudio económico no garantiza una decisión, sin negar que los análisis económicos son importantes para tomar una decisión ambiental o para prevenir, mitigar o reparar los daños.²⁰

Finalmente, hay quienes, como Joan Martínez Alier, que señalan que la disciplina que debe construirse es una economía ecológica que no se dirija a poner precio a cada cosa, sino a ver a la economía como un metabolismo, como un sistema al que entran energía y materiales (nacionales o importados) y en el que se acumula una parte y sale otra (energía disipada, productos, residuos, etc.). En segundo lugar, una economía ecológica permitiría visualizar y entender los conflictos que se generan, tanto en término de relaciones internacionales como intra-regionales, por intercambios económica y ecológicamente desiguales.

Cualquiera sea la perspectiva, el caso es que se trata, en su mayoría, de un conjunto de hipótesis y propuestas en las que se expresan visiones científicas, sociales e ideológicas más amplias. En el caso de las perspectivas que ligan la economía ambiental a la construcción de mercados y la fijación de precios, hay un fuerte peso de la perspectiva neoliberal, como ya hemos dicho, además de que generalmente se desvincula esto de las demás causas y efectos de los problemas ambientales. Ese análisis, además, se desarrolla en condiciones difíciles: "Ausencia de mercados y, por tanto, de precios; fuertes incertidumbres, irreversibilidades, conflictos de uso entre diferentes generaciones, consecuencias a muy largo plazo,"²¹ entre otras.

En todo caso, muchas veces parece que estamos ante una paradoja: a sabiendas de que a la vida no se le puede poner precio, muchas veces tenemos que hacerlo. Esta ha sido, de hecho, la realidad frente a los llamados recursos naturales, frente a los alimentos o a las indemnizaciones por enfermedad o muerte causadas por un accidente.

En estos procesos, y en líneas generales, se presentan dos tendencias principales y otras que surgen de la combinación de las dos primeras. Esas tendencias en la valoración son la minimalista y la maximalista, en las cuales se pone un precio o a lo mínimo o a lo máximo, según sea el caso.

Pongamos ejemplos frente al páramo, los bosques y la vida humana.

La visión minimalista dirá que el páramo provee de agua por la que se paga. La maximalista verá en el páramo no solo una reserva de agua sino todas las demás funciones, además de la biodiversidad presente, y considerará al páramo como un ecosistema en conjunto.

20 Philippe Bontems y Pilles Rotillon, *Economía del ambiente*, 2da edición revisada, Ediciones Abya Yala, Quito, 2001, pp.9.

21 Ídem, pp.9.

Si se trata del bosque, tal vez se pretenda exclusivamente por los metros cúbicos de madera obtenida (minimalismo), o tal vez se considere también a las plantas y a los animales que viven ligados a esos árboles, su papel en la regulación climática y en la retención de los suelos (maximalismo).

En el caso de la vida humana, es más doloroso ver cómo, ante el desastre producido en Bhopal (India) por la explosión de la fábrica química de Unión Carbide, el cálculo de indemnización por cada una de las 35.000 personas muertas fue de menos de 200 dólares, mientras un prestigioso diario norteamericano señalaba que si ese accidente se hubiese producido en el interior de estados Unidos, la compensación mínima hubiese sido de 250 mil dólares. ¿Cómo es posible que la vida humana tenga precios distintos solo en base al lugar de nacimiento de una persona? Las técnicas de cálculo mixtas, que no son minimalistas pero no llegan a ser maximalistas, lo explican.

Bajo la pretensión de reducir estas tendencias extremas y de ganar objetividad, se plantean una serie de mecanismos de valoración. De hecho, de acuerdo al servicio ambiental de que se trata, hay mecanismos concretos para introducirlos al mercado. Así, para la regulación de gases con efecto invernadero, se instala el Mecanismo de Producción Limpia (MDL) junto al Protocolo de Kioto; para las actividades de saneamiento ambiental, la venta de esos servicios; para la belleza escénica, el turismo ecológico (en muchos casos, bajo ese nombre se han realizado verdaderos atentados al ambiente y las comunidades circundantes); y Pago de Servicios Ambientales (PSA), para garantizar el mantenimiento de las funciones (bajo el nombre de servicios) de captación y regulación del ciclo del agua, control de inundaciones y otros.

Pago y escasez

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, al decir de Ricardo Petrella, 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 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,²² 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. 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."²³

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 manutención de los sistemas de riego, pero que incorpore el pago de servicios ambientales y fije costo al líquido mismo.

Metodologías de valorización aplicadas al caso del agua

En términos teóricos y prácticos, la literatura especializada recoge una amplia propuesta de metodología para la fijación de precios para el pago de servicios ambientales. Se da énfasis a la valorización macroeconómica y a los llamados precios de mercado y no a considerar los métodos de estimación macroeconómicos.

La experiencia internacional y nacional demuestra, además, una preferencia por métodos neoclásicos que se dirija a determinar precios de mercado en base al cálculo de los costos necesarios para mantener tales servicios. Entre ellos, podemos brevemente mencionar los siguientes:²⁴

Método del costo de reemplazo, establecido a partir de estimar los costos de reproducir los niveles originales de beneficio de aprovechamiento de los servicios.

23 Pierre Gasselin, Unidad 1. Valoración del agua del riego, en "La problemática del riego en el Ecuador y valoración del agua", CESA-CAMAREN (en vías de publicación), pp. 4.

24 J. Bishop (1999) clasifica las metodologías aplicadas al caso de los bosques en ocho grandes grupos, siendo el de métodos de valoración de costos uno de ellos.

Método de los gastos preventivos, el cual estima los costos de prevención o de defensa en contra de la degradación de los servicios ambientales; y

Método del costo de oportunidad, el cual utiliza costos de producción de otro servicio o producto como una aproximación rudimentaria del valor del servicio ambiental que actualmente se aprovecha. Es un método muy difundido, pero que adolece de un error importante: es de los métodos (casi todos) que excluye el análisis de la multifuncionalidad del ecosistema y lo reduce a uno solo, que es posibilitar, por poco o mucho tiempo, la actividad productiva que se quiere evitar.

Estos métodos son los más empleados, aunque se los critica por no requerir una evaluación de estimación más rigurosa y ser aprovechados de manera más rápida y con menos recursos de información y diálogo social.

En el caso de las experiencias nacionales analizadas en este estudio, encontramos que la mayoría de propuestas se basan en la aplicación del método de costo-opportunidad. 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 los costos y precios. Muchas veces, como es el caso de Quito, sin que siquiera lo sepa el consumidor, se determina una tarifa “al ojo”. En una variante, se nos señalaba un caso en el que las necesidades de recursos se fijaron primero por la entidad interesada y, más tarde, el cálculo de la valorización coincidió con la cantidad previamente establecida.

Un caso distinto es el de Cuenca, donde se procedió a comprar las tierras a los campesinos del Cajas, con lo que ellos obtuvieron un pago, una sola vez, no por los servicios ambientales, sino por la tierra donde se realizaban éstos. Luego, tanto allí como en Quito, se alimentan fondos de protección ambiental.

En general y complementariamente, el cálculo se basa en una información insuficiente sobre la cantidad y la calidad de agua existente, sobre las precipitaciones y los caudales, y sobre el impacto de las actividades campesinas en los recursos hídricos. Se pone precio, entonces, a algo cuya cantidad y calidad no conocemos, y se anuncian compensaciones a los campesinos sin tener claridad del impacto de que no realice tal o cual actividad en sus tierras personales o comunitarias.

Entendiendo esta práctica, se encuentra que:

1. Antes de discutir cuál metodología es la más apropiada, se deberá poner en cuestión si el mecanismo de protección ambiental más adecuado es considerar al agua como un bien (no un derecho) y pasar a una lógica de mercado, considerando que allí, en el mercado, está la solución a un deterioro ambiental que tiene muchas más causas y relaciones.
2. Si se lo hace, hay que tener claro que cualquier metodología de valorización, por técnica que se pretenda, al final cede el paso a una fijación política de los precios en relación a la capacidad de negociación y presión de “propietarios” y “consumidores”. Esto es lo que, en última instancia, se ha dado en todos los casos de pago de servicios ambientales que conocemos en el Ecuador y no es un hecho aislado de los que suceden en otras partes del mundo.

Esta es la conclusión que otros análisis también plantean sobre casos alrededor del mundo, como el de Pimampiro:

Tras el estudio de 287 casos en el mundo, el IIED concluye que:

Los mercados emergentes llevan un proceso de descubrimiento de los costos y beneficios por parte de los integrantes del negocio. Las fluctuaciones no necesariamente reflejan el poder del mercado, sino los esfuerzos de compradores y vendedores por llegar a un acuerdo que beneficie a ambos. Además, las negociaciones en la etapa inicial del desarrollo del mercado generalmente se orientan a obtener experiencias en negociación más que en competir por el precio. Esto es particularmente evidente en el mercado de salidas de carbono.²⁵

Sobre Pimampiro, el análisis de 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.”²⁶ En el mismo estudio, sobre el caso de Cuenca, se aclara que un 80% de usuarios debería considerarse subsidiado en el pago que incluye el servicio y la protección de la cuenca, situación que, una vez más, es más política que técnica.

En estas condiciones, hay que tener en cuenta las distintas capacidades de presión que pueden tener diversos sectores poblacionales que se relacionan con el recurso hídrico. Como regla casi invariable, y más aún en consideración de que estamos hablando de espacios territoriales circunscritos a determinadas cuencas o micro-cuencas, observamos que tienen las de perder quienes están en la zona rural y que se supone serían los beneficiarios del sistema, frente a los habitantes urbanos, y que también hay inequidad en las condiciones de negociación entre quienes habitan las partes altas de las cuencas y los páramos, frente a los de las partes bajas.

25 Natasha Landell Mills e Ina T. Porras, *Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*, International Institute for Environmental and Development, London, 2002, pp. 221.

26 ECODECISIÓN, *Evaluación de impacto de los servicios ambientales en las cuencas en Ecuador: lecciones emergentes de Pimampiro y Cuenca*, Quito, 2002, pp. 28.

Esto se refleja, también, en que, cuando se ha realizado una propuesta de pago de servicios ambientales ligados a la conservación y regulación del ciclo del agua –llevada o no a la práctica–, basada en el método de costo-oportunidad, no se hace diferencia en la tarifa fijada entre usuarios del agua como elemento de producción y los consumidores (que solo son los consumidores finales de un bien y no quienes lo emplean como materia productiva, de acuerdo a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor). Es decir que las experiencias no han implicado consideraciones sociales y de uso que supongan distinguir entre los distintos usuarios del agua. Tampoco lo hacen, por ejemplo, en función de quién es el que contaminará más el agua usada, para garantizar su recomposición ambiental.

De otra parte, dado que el precio costo-oportunidad es variable o que las condiciones económicas de la población involucrada pueden empeorar como ha sucedido para la mayoría de los ecuatorianos a lo largo de la aplicación de los programas de ajuste estructural, se trata de un precio que no garantiza estabilidad, que tendrá que ser reexaminado y esto traerá nuevos conflictos y negociaciones, así como es dable el retiro de personas que eran consideradas beneficiarias, pero que deciden retirarse del sistema de PSA cuando las condiciones cambian.

Dado que las experiencias han sido de carácter local, se visualiza la intención de establecer “casos vitrina” a partir de los cuales se puedan destacar los beneficios comunitarios, pero estos siempre se encuentran cuestionados y rara vez son evaluados de manera integral.

Junto al precio, la propiedad sobre el agua

Crear un mercado de servicios ambientales plantea una serie de requisitos puestos en acción en un proceso que, hasta hoy, ha requerido de un apoyo externo, al menos a manera de fondos de constitución del mercado, aunque una vez retirado el apoyo externo las dificultades de funcionamiento del mercado crecen.

El primer paso ha sido realizar estudios de mercado para identificar el tipo de servicios ambientales, las posibilidades de ofrecerlo a cambio de un pago y el grado de aceptación que tendría, para a partir de ello priorizar los que mejores condiciones presenten.

El segundo es identificar a los ecosistemas proveedores de esos servicios, paso necesario para identificar a los propietarios de la tierra donde se encuentran ubicados. Esto es indispensable, pues luego viene la adquisición de “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 pueden 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.²⁷

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.²⁸

La titulación de los servicios ambientales es un paso complementario que aún no se ha dado plenamente en el Ecuador, pero que se plantea en la teoría de los sistemas de PSA. Mediante la titulación, se emiten “títulos valores” (bonos) o cualquier otro instrumento jurídico similar, con los cuales el derecho de comercialización de servicios ambientales puede someterse a compra-venta en la bolsa de valores, con el grave riesgo de su concentración en pocas manos, incluso de transnacionales, y la consecuente pérdida de derechos de los campesinos sobre su tierra y sus prácticas productivas.

La creación de estos derechos, en definitiva, es generar propiedad sobre bienes y funciones naturales que hasta hace poco eran de propiedad común y que hoy pasan a ser recursos y servicios comercializables. Los bienes y servicios considerados privados buscan la eficiencia en el marco de la competitividad, a diferencia de los bienes colectivos para los que se busca una redistribución en el marco de la equidad.

Otro aspecto importante es que, incluso si se desea entrar a un sistema de pago de servicios ambientales, hay que considerar que:

la creación de esos derechos supone un marco legal y medios administrativos y de control que pueden estar fuera del alcance de los países más pobres. Por otro lado, incluso al suponer que fuera posible atribuir esos derechos a todas las clases de bienes involucrados, ¿con qué criterio debe hacerse esa distribución?²⁹

Contrastando la teoría con la práctica

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

27 John D. Shilling, *Paying for environmental stewardship*, WWF, 2003.

28 FAO, Foro Regional sobre sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas, Informe final, Arequipa, Perú, 2003.

29 BONTEMS, P. y ROTILLON, G. Op. cit. pp. 19.

con los hechos que llevan a sostener que, en los hechos, 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 está dado por una falla de mercado que, al ser corregida 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, así como el que se disminuya la cantidad de nutrientes por falta de capacidad de pago o de alimentos para consumo familiar no puede ser considerado como un logro. Aunque el precio aumente para una producción determinada, mientras no se cambien las técnicas de riego o las semillas, el campesino seguirá requiriendo la misma cantidad de agua de riego por hectárea.

Si el caso es de una fijación de precio indiscriminada, como sucede actualmente, pues se añade un elemento de inequidad adicional a las ya injustas condiciones de acceso y control de los recursos de todo orden en el trabajo rural, sea desde actividades agrícolas campesinas, pasando por las agroindustrias, hasta la producción de energía hidroeléctrica.

Efectivamente, esto demuestra algo que ya sabíamos: 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.

No es fácil de medir con exactitud, debido a las limitaciones de información que existen, el hecho de que no se mejora la eficiencia del uso y ni siquiera se reduce la cantidad utilizada. Sin embargo, los informantes de las distintas experiencias y de las informaciones estadísticas generales así lo plantean.

La **segunda promesa** es que el pago de 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 intervinientes (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). En Pimampiro, por ejemplo, “la Asociación quería que le paguen basados en el valor de la tierra. Esta situación es vista por el alcalde como inmanejable, ya que los propietarios pueden extorsionar al Municipio— *deforestaré si usted no me paga...*”³⁰ El cambio de mecanismo para determinar el precio no cambia este comportamiento, pues de lo que se trata es de crear una conciencia y un comportamiento de propietario con posibilidad de poner condiciones al comprador.

En otro caso, el de la propuesta para el Río Arenillas, se escogió el escenario considerado más viable, en el que se intervendría el área de actividad silvopastoril media, pero se dejaría el área de actividad silvopastoril alta.³¹ Es de suponerse que esa misma elección puede ser un factor de conflicto previo a empezar el pago y que los pobladores, según se sientan beneficiados o perjudicados por la elección, podrán optar por plantear el conflicto.

En cuanto a las disputas entre municipalidades y al riesgoso proceso de mega-proyectos de desviación de flujos de agua del oriente (Amazonía) al occidente (valles urbanos interandinos), particularmente al proyecto de ríos orientales para garantizar agua potable para Quito, el asunto es mucho más complejo si se lo enfrenta desde la determinación de propiedad sobre las cuencas y nacientes de los ríos. El conflicto de intereses legítimos para ambas partes tiene más facilidad de resolución si se considera obligatoria la conservación de un flujo ecológicamente necesario (con un extra para potenciales períodos de sequía) y compensación por reposición de los efectos (o daños) que de todas maneras sufrirán cantones como Quijos, en la provincia de Napo. Este es, más que en otros casos, un ejemplo de cómo la compensación no requiere de apropiación de servicios ambientales, sino más bien de un reconocimiento a las afectaciones que el otro pudiera sufrir y por las cuales debe ser reconocido.

30 ECODECISIÓN, op. cit., 2002, pp. 31.

31 M.V. Rivadeneira y S.R. Galárraga, *Propuesta para la aplicación de un sistema de pago por servicios ambientales por la protección del agua en la cuenca del río Arenillas - Provincia de El Oro*, 2003.

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. Ello relativiza el impacto de los recursos que llegan a la población por la venta de los servicios ambientales, dado que estos se verán incididos negativamente por la falta de obras de desarrollo costosas.

Tampoco se observa que esas obras, incluso las ligadas con el mismo mercado de servicios ambientales, tengan posibilidades mayores de inversión privada, a menos que su ganancia sea considerable. En la historia del país, los mayores programas de riego los ha realizado el Estado y la acción comunitaria, pero no hay una destacable inversión de la empresa privada, así como no la hay para agua potable para las ciudades pequeñas.

Existen ejemplos en áreas sociales, como salud y educación, en los que se han creado sistemas para trasladar costos a los “clientes” de estos servicios, a nombre de co-gestión. La otra cara de la moneda, tras el aporte de los ciudadanos, ha sido la eliminación de partidas o la repetida entrega de cero centavos en las mismas, con lo que costos, antes asumidos por el Estado, hoy son directamente cargados sobre los más pobres.

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.

Si la herramienta de pago de servicios ambientales se usa dentro de una lógica de abandono estatal al campo, el resultado será un mayor empobrecimiento con sus secuelas de mayor presión de los campesinos, indígenas o mestizos, para ampliar la frontera agrícola, afectando tierra y ecosistemas que se supone deben ser protegidos.

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 prefieran 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.

Por el contrario, en distintas experiencias, primero se hace la propuesta de venta de servicios ambientales y, más tarde, hay un interés por inventariar los recursos hídricos, conocer sus fluctuaciones a lo largo del año, los orígenes de los flujos de agua y los factores que regulan su ciclo.

Finalmente, indicamos el **quinto ofrecimiento**, el cual señala que poner precio a los servicios ambientales o, como se dice en algunos documentos, al mantenimiento de los mismos, permite concienciar a la ciudadanía sobre la importancia de conservar las fuentes de agua. La experiencia nos diría 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”.

A esa convicción llegan varios análisis que, de una u otra manera, expresan que el interés de protección ambiental estará determinado por el nivel de ingresos y no por el nivel de conciencia. “En la medida que los responsables sientan que el pago es justo para ellos, cumplirán con su obligación de asegurar el abastecimiento de dichos servicios [ambientales].”³²

Por ejemplo, en el caso de Pimampiro, más detallado por el estudio realizado por Ecodesición,³³ se encuentran una serie de aspectos que deben ser tomados en cuenta, considerando que el número de beneficiarios es muy reducido y que la casi totalidad de ellos no vive en la parte alta de la cuenca:

- No se habían realizado los planes de manejo de tierra para las propiedades incluidas en el proyecto. (pág. 28)
- Los beneficiarios entrevistados prefirieron no contestar a la pregunta de si las

32 Alfredo Carrasco, *Los servicios ambientales y el páramo*, fotocopias.

33 ECODESICIÓN, op. cit., pp. 29 y ss.

personas tienen derecho al agua. Consideran que su respuesta puede influenciar en su redistribución. (pág. 31)

- “El pago no mejora la conciencia de las limitaciones ambientales [...] la gente de Pimampiro en donde 18 de las 36 personas expresaron que los propietarios pueden deforestar si no se les paga”. (pág. 32)
- “Los pagos no parecen haber fortalecido el nivel organizativo”. (pág. 32)

Para el caso del FONAG, en Quito, hay que tomar en cuenta que la ciudadanía ni siquiera sabe que en su factura de agua existe un porcentaje incrementado para alimentar este fondo de protección ambiental. En Cuenca, se considera también que no hay claridad, en los consumidores del agua potable, de estar pagando por la protección de las fuentes originarias del agua y que el municipio considera que subsidia a los habitantes el costo de tratamiento de aguas servidas, único sistema de este tipo en una ciudad grande del país.

Lógicamente, no puede haber concienciación allí donde ni siquiera se tiene información. Pero, además, el pago no conduce necesariamente a una mayor conciencia. Piénsese, por ejemplo, en el grado de conciencia ciudadana de cuidado de los dineros y bienes públicos que ha generado el pago de impuestos nacionales y municipales, y se verá que no existe una conexión directa. Esto no significa desconocer que, efectivamente, el aporte económico ciudadano podría contribuir a elevar la conciencia ambiental, pero si es necesario alertar que hay otras formas de aporte que suelen ser mucho más efectivas, como es el caso de las mingas.

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.³⁴ Una experiencia que vale tomar en cuenta por las similitudes de nuestros dos países en políticas públicas.

Pero el problema principal sigue presente

El 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 encontramos casos como el FONAG, en Quito, y ETAPA, en Cuenca, para los cuales se crearon fondos destinados a la protección ambiental con el aporte de los consumidores, esta no es la evidencia de los otros casos, en los que el pago se realiza de manera individual. Si bien en esos casos puede considerarse que ayudan a complementar ingresos familiares, es indiscutible que no contribuyen a reducir la pobreza.

Stefano Pagliola, economista del Banco Mundial y uno de los promotores del pago por servicios ambientales, señala como un hecho importante que: “Los sistemas de pagos por servicios ambientales no son programas de reducción de la pobreza.”³⁵ 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.³⁶

Del mismo modo, en el informe del IIED³⁷ 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:

- “En su mayoría, las descripciones de los mercados son generales, *ad hoc* y vagas. En realidad, ninguna se concentra en los impactos que provocan en los hogares más pobres. Sobre todo porque la bibliografía está escrita generalmente por quienes impulsan la creación de los mercados, y quienes ponen un acento fuerte en los beneficios hacen un análisis pobre respecto de los costos. En algunos casos los beneficios ni siquiera se miden, sino que se asume el resultado que reflejan las intenciones del proyecto”. (pág. 233)
- “Sin embargo, las pocas referencias que cita la bibliografía acerca de los impactos negativos despiertan opiniones importantes, en particular respecto de la equidad. El acceso a un mercado es esencial siempre que beneficie a la gente. Aunque 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”. (pág. 234)
- 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. (pág. 236)

Curiosamente, tras estas constataciones, las autoras plantean que, para que el PSA beneficie a los más pobres, es necesario establecer restricciones al mercado y otras medidas. A pesar de la constatación en tantos casos, se insiste en la misma fórmula porque se sigue pensando que el problema mayor está en fallas del mercado y que basta con corregirlas.

35 Stefano Pagliola, *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, 2003.

36 S. Pagliola y Gunars Platais, *Pagos por servicios ambientales*, Environment Strategy Note Nro.3, Banco Mundial, 2003.

37 N. Landell Mills e I. Porras, op. cit.

En el caso ecuatoriano, se puede decir que se repiten estas realidades: poca investigación del impacto social y ambiental real, se confunden los propósitos con los resultados y se plantea más lo positivo en el afán de promocionar los mecanismos de PSA, que lo negativo que se presenta en análisis externos.

Otro factor que se constata son los elevados costos de transacción para crear y mantener el sistema, los cuales incluso superan lo que se paga a los campesinos en los sistemas de pago individualizado. El hecho de que esto se presente dentro y fuera del país hace ver que no son precisamente los campesinos los realmente favorecidos por el pago de servicios ambientales.

Entonces, si los sistemas de pago por servicios ambientales no reducen la pobreza ni forma parte de dichos programas con ese 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.

Punto de partida para una alternativa

“... ya vendrá un día
en que libertaremos
la luz y el agua,
la tierra, el hombre,
y todo para todos”

Pablo Neruda

Como antecedentes, y de manera muy resumida, para buscar alternativas partimos de dos hechos:

1. Las comunidades que protegen las cuencas en beneficio de todos, incluso de aquellos que no lo saben, requieren condiciones para salir de la pobreza y poder continuar manteniendo lo más intactas posible las funciones ambientales.
2. Los mecanismos de pago de los servicios ambientales no se muestran eficaces y adecuados para lograr los propósitos que anuncian.

Por tanto, la búsqueda de una alternativa distinta es una tarea colectiva que se plantea como necesaria en los actuales momentos. Para ello, hay una serie de aspectos que, a partir de las consultas para este trabajo, se plantean como posibles y como parte de ese conjunto total.

Lo primero que hay que hacer es cambiar la matriz de pensamiento que mercantiliza la naturaleza y que, al decir de Eduardo Gudynas, forma parte de esas perspectivas de desarrollo que lo miran como crecimiento material y que desconocen que el escenario de la sustentabilidad ambiental no es el mercado, sino la sociedad. Para Gudynas, una sustentabilidad fuerte se relaciona con un desarrollo centrado en la calidad de vida y la ecología, en la cual las valoraciones de la naturaleza son múltiples e intrínsecas.³⁸

Cambiar el modelo de desarrollo es indispensable para separarse del mercado como una condena de la que no se puede escapar. Ello significa una valoración múltiple que podría, como un aspecto último a plantear, la valorización económica, pero a partir de análisis macroeconómicos libres de mecanismos de cálculo que no pueden lograr lo que pretenden, que es fijar el precio a la utilidad que los servicios ambientales dan a los seres humanos, cantidad muy variable según los métodos que se utilicen y el momento histórico que se vive.

Un cálculo de esta naturaleza tiene más sentido si se utilizan, insistimos, métodos de estimación macroeconómicos, que incidan en la construcción de un sistema integral de Cuentas Económicas y Ecológicas (que dejan de ser tratadas como externalidades) y en la contabilidad de un Producto Interno Neto Ecológico. Entre esos métodos, están la identificación de costos por agotamiento de los recursos naturales y la determinación de costos por deterioro ambiental neto, entre otros, en los cuales el análisis se centra no en el valor de uso de los bienes y servicios, sino en el “valor de no uso”, el cual se muestra más correspondiente con el desgaste natural.

En todo caso, instrumentos de este tipo deben aplicarse para definir políticas públicas respecto a los impactos que tendrá cada acción de desarrollo social y económico en el marco de un desarrollo que incluya la sustentabilidad de la naturaleza y no cree un mercado que la convierta en capital natural.

En lugar de hablar de capital natural, la perspectiva debe ser la de entender que se trata de un patrimonio colectivo, de una herencia que recibimos y que debemos entregar a las futuras generaciones, dotándonos por tanto de un pensamiento a largo plazo y superando el “inmediatismo” de quien busca utilizar su capital para obtener riqueza rápida y privada.

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 (en Sudáfrica se la llama “Life line” y corresponde a 50 lts/día/persona o 18 metros cúbicos por año) o sostener que el pago deber ser por mantenimiento del sistema de riego y no por el agua en sí (especialmente 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 la que 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 como 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 vía para ampliar su participación real en la gestión de las cuentas.
- 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 maneras 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 qué capacidad y qué 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 se destinan 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.

- Sustener 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 ecuatorianos depende de las opciones que se tomen en este aspecto.

Bibliografía citada

ACUASAT, Sistema mundial de información sobre el agua y la agricultura, 2004.

FAO. www.fao.org/ag/aquasat

ARIAS, Verónica, "Marco legal e institucional de los recursos hídricos en el Ecuador," en: *Foro de los Recursos Hídricos, Primer Encuentro Nacional: Documentos de Discusión*. Foro de Recursos Hídricos, Quito, 2002.

BARRANTES, Gerardo 2001. *Instrumentos de valoración económica de los naturales*. IPS-Ecociencia. Quito.

BISHOP, Joshua, *Valuing Forests: A review of methods and applications in developing countries*. International Institute for Environmental and Development. London, 1999.

BONTEMS, Philippe y ROTILLON, Pilles, *Economía del Ambiente*. Ediciones Abya Yala, 2da edición revisada. Quito, 2002.

CARRASCO, Alfredo. *Los servicios ambientales y el páramo*. Fotocopias.

CEDERENA, *Pago por servicios ambientales. Una alternativa que contribuye al manejo y conservación de bosques y páramos. La experiencia de la Asociación Nueva América*. CEDERENA, FIA, DFC, Edit. Almeida, Ibarra, Ecuador, 2002.

CONSUMERS INTERNACIONAL, oficina para América Latina y el Caribe, *Consumidores y desarrollo, año XIX*

- /N° 1: *Agua y saneamiento*. Santiago de Chile, 2004.
- ECODECISIÓN, *Evaluación de impacto de los servicios ambientales en las cuencas en Ecuador: lecciones emergentes de Pimampiro y Cuenca*. Quito, 2002.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. Art. 73, 1998.
- ESTRADA, Rubén D. y QUINTERO, Marcela. *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, 2002.
- FAO, *Foro Regional sobre sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas. Informe final*. Arequipa, Perú, 2003.
- FERRARI, Sergio, *El agua, bien público o mercadería*. www.argenpress.info, en tres entregas, 2004.
- FIELD, Barry C., *Economía ambiental, una introducción*. McGraw Hill, Bogotá, 2001.
- GASSELIN, Pierre, "Unidad 1. Valoración del agua del riego", en: *La problemática del riego en el Ecuador y valoración del agua*. CESA-CAMAREN (En vías de publicación), 2004.
- GÓMEZ MARTÍNEZ, Luis Ernesto, *Bases conceptuales para una nueva Ley de Aguas en Nicaragua*. Jinotega, Nicaragua, 2004.
- GUDYNAS, Eduardo, *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Ediciones Abya Yala - ILDIS - FES. Quito, 2003.
- HOFSTEDE, Robert. Gestión de servicios ambientales y manejo de áreas naturales en cuencas andinas. Ponencia presentada a nombre del Grupo Páramo ante el Foro Regional sobre Sistemas de Pago de Servicios Ambientales realizado en Arequipa, Perú en junio de 2003. FAO.
- KOTHARI, Smitu y AHMAD Imitas (s/f). *Nature as value: Ecological politics in India*. s/ed.
- LANDELL-MILLS, Natasha y PORRAS, Ina T., *Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*. International Institute for Environmental and Development. London, 2002.
- LEFF, Enrique, *El saber ambiental*. Siglo XXI Editores. México D.F., 1998.
- MARTINEZ ALIER, Joan, *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Ed. Nordan Comunidad. Montevideo, 1995.
- MAX-NEEF, M. et al., *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. Development Dialogue, N° especial, 1986.
- ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- ONU, Convención Internacional Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptada el 16 de diciembre de 1966 y entrada en rigor en enero de 1976.
- PAGLIOLA, S. y PLATAIS, Gunars, *Pagos por servicios ambientales*. Environment Strategy Note Nro.3. Banco Mundial, 2002.
- PAGLIOLA, Stefano, *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, 2003.

PROMACH, *Propuesta para la implementación del pago por servicio ambiental hídrico en la provincia de Tungurahua y su aplicación en una zona piloto*. Comisión Ejecutiva Provincial. Ambato, Ecuador, 2002.

RIDES y FFLA, *Bienes y servicios ambientales: insumos para la discusión desde la perspectiva latinoamericana*, 2002.

RIVADENEIRA, M. V. y GALARRAGA S., R., *Propuesta para la aplicación de un sistema de pago por servicios ambientales por la protección del agua en la cuenca del río Arenillas, provincia de El Oro*, 2003.

ROSA, Herman, KANDEL, Susan, DIMAS, Leopoldo, *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*. PRISMA, San Salvador, 2003.

SAMUELSON, P., *Vientos de Cambio*. Mc. Graw Hill. Nueva York, 1962.

SCANDON, John, CASSAR, Angela y NEMES, Noémi, *Water as a Human Right?* IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, UK., 2004.

SHILLING, John D., *Paying for environmental stewardship*. WWF, 2003.

VEGA, E. y D. MARTÍNEZ, *Productos Económicamente Sustentables y Servicios Ambientales del Páramo*. En: *Páramo N° 4*. Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador - Abya Yala. Quito, 2000.

Comisión	Instituciones	Participantes
Valoración Recurso Hídrico	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



Tendencias internacionales de la
participación privada en agua
y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador



Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador

✦ Juan Fernando Terán

Con los aportes de
José Villarreal (caso Guayaquil)
Jaime Galarza (caso Machala)

Introducción

En Ecuador, desde principios de los noventa, las políticas de ajuste y reforma estructural crearon las condiciones jurídicas e institucionales necesarias para propiciar la participación privada en la provisión de bienes públicos. No obstante, hasta fines del 2004, la privatización de los servicios de agua y saneamiento apenas estaba comenzando a ser implementada de manera sistemática. Consecuentemente, la sociedad ecuatoriana no posee el conocimiento colectivo necesario para comprender y enfrentar todas las implicaciones sociales, económicas, políticas y ambientales inherentes a esta “novedad” de política pública. En ausencia de la fortaleza de criterios emanada de la experiencia vivida en carne propia, las personas, las comunidades y los gobiernos locales ecuatorianos podrían fácilmente asumir que la privatización de los servicios de agua y saneamiento constituye la única opción posible para combatir la pobreza urbana o para lograr el desarrollo sustentable. ¿Qué hacer frente a esta posibilidad? La respuesta es, evidentemente, aprender de la experiencia de otros.

Por ello, este documento tiene como objeto de estudio las tendencias internacionales de participación privada en la provisión de servicios de agua y saneamiento, buscando analizarlas para poder prever los caminos a través de los cuales los ecuatorianos podríamos transitar a futuro. Una vez descritas aquellas tendencias, se intentará realizar una evaluación de los procesos de privatización del agua en Ecuador, utilizando los datos disponibles sobre las concesiones de servicios realizadas en las ciudades de Guayaquil, Quito y Machala. Dado el carácter participativo de las discusiones propiciadas por el Foro de los Recursos Hídricos, esta evaluación tomará en cuenta las percepciones y opiniones que los habitantes de estas ciudades expresaron durante las diversas mesas regionales de trabajo. Finalmente,

a partir de las discusiones desatadas durante el proceso de organización del Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, se propondrán algunas alternativas a la privatización de los servicios de agua y saneamiento en el país.

¿Hacia dónde apuntan las políticas globales?

En algún momento de la década de los noventa, se generó una ilusión efímera. Como resultado de las protestas anti-globalización desplegadas en las ciudades de los países desarrollados y los cuestionamientos de la derecha norteamericana a la eficiencia y razón de ser del Banco Mundial o los estrepitosos casos de fracasos de la privatización de servicios públicos en los países en desarrollo, las instituciones multilaterales parecían haber aprendido la lección sobre la inviabilidad de utilizar la ortodoxia neoliberal como fundamento para las políticas públicas. Aunque tímidamente, en algunos documentos “oficialmente” institucionales y en otros “no oficialmente institucionales”, pero presentables como parte del trabajo de las instituciones multilaterales, se comenzó a plantear la necesidad de generar una nueva visión del desarrollo. Posteriormente denominada como la agenda del Consenso Post-Washington, ésta admitía la urgencia de retomar temas como la equidad al interior de los países, la distribución de los beneficios de la globalización y el fortalecimiento de la autoridad del Estado. Alimentada por la retórica construida en la Cumbre del Milenio, la ilusión de un cambio de rumbos puso, una vez más, a los pobres como la razón de ser para todas las políticas públicas imaginables. También, en el sector hídrico, la ilusión se hizo presente y se expresó a través de formulaciones discursivas que enfatizaban la necesidad de proveer agua para los pobres y para los ecosistemas. La ilusión de cambio parecería, sin embargo, haber durado muy poco.

A fines del 2004, la filosofía económica y política que inspira las políticas públicas multilaterales sigue básicamente siendo la misma. Aunque adornada de conceptos neoinstitucionalistas sensibles a las especificidades históricas, culturales y sociales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo fomentan intervenciones basadas en presupuestos universalistas y economicistas. Diversas razones explican este aparente retorno a la ortodoxia, o dicho con mayor propiedad, este apego de las instituciones multilaterales a la ortodoxia. Desde 1980, se han configurado diversos dispositivos de poder que tienen mayor contundencia que las meras palabras del discurso multilateral. Aunque se reconozca que el agua es un derecho humano, los regímenes comerciales y ambientales internacionales están basados en el presupuesto de que el agua es un bien económico. Aunque se reconozca que las políticas públicas son inviables sin la participación social en su diseño y sin la apropiación por parte de los países, los instrumentos de asistencia financiera y cooperación al desarrollo están conformados en función de garantizar la predomi-

nancia de los intereses y visiones del mundo de los países desarrollados. Aunque se reconozca la necesidad de pensamiento y acciones “confeccionadas a la medida” de las circunstancias locales, las instituciones multilaterales han conformado un pensamiento único cuya validez, palabras, símbolos y conceptos son crecientemente adoptados incluso por las organizaciones no gubernamentales. No obstante lo anterior, las circunstancias sí han cambiado. La práctica y la teoría del pensamiento del desarrollo ya no dependen únicamente de lo que haga un grupo de instituciones multilaterales reunidas en Washington. Actualmente, dada la fragmentación de las formas de “gobernanza” ambiental, aquellas son generadas desde múltiples polos desconectados, pero vinculados entre sí a partir de su adscripción a un conjunto de lugares comunes erigidos en “verdades al fin descubiertas”. Por ello, a continuación, para poder visualizar hacia dónde apuntan las políticas relacionadas con la privatización de los servicios de agua y saneamiento, se procederá a resumir los aspectos fundamentales de la nueva *episteme* de políticas públicas transnacionales.

De la privatización a la participación privada

Apreciada desde una perspectiva simbólica, la privatización ha sido un éxito y, simultáneamente, un fracaso después de dos décadas de ajuste estructural. Como esquema para la interpretación del mundo, la privatización ha logrado incrustarse en la imaginación de quienes diseñan e implementan políticas en los países en desarrollo: simplemente, para nuestros políticos, funcionarios y tecnócratas no existen otras opciones factibles. Como símbolo presente en la discusión pública, sin embargo, la privatización ha devenido en un término demasiado cargado de connotaciones emocionales, perdiendo así su capacidad para presentarse como una alternativa técnica y apolítica. Por ello, para poder proseguir con su misión modernizadora y globalizante, las instituciones multilaterales se han visto obligadas a utilizar otras palabras. Así, y por lo menos desde principios del siglo XXI, las instituciones multilaterales ya no promueven la privatización sino “la participación privada”, pues “una auténtica privatización en el sector hídrico significaría que la propiedad de los recursos hídricos y las políticas de fijación de precios estén en manos del sector privado. ¡Esta idea no tiene apoyo ni en el Tercer Foro Mundial del Agua, ni el Consejo Mundial del Agua ni en el mismo sector privado!¹ La sustitución de términos no puede ser concebida, sin embargo, como un mero juego discursivo reducido a la utilización de un eufemismo socialmente más aceptable.

Mientras la noción de “privatización” conlleva implícitamente la posibilidad de transferencia del 100% de los activos públicos hacia el sector privado, la noción de “participación privada” implica la promoción de un abanico de modalidades para lograr el uso y disfrute de bienes comunes por parte de la empresa privada, manteniendo, simultáneamente, el formalismo de la propiedad pública de los

1 World Water Council, *Analysis of the 3rd World Water Forum*, WWC, Kyoto, 2003, p. 21.

activos. Estas nuevas modalidades de participación privada incluyen: contratos de operación y mantenimiento, contratos de arrendamiento, contratos de concesiones, acuerdos de construcción, operación y transferencia, y asociaciones público-privadas. A pesar de sus diferencias jurídico formales, todas estas modalidades comparten un rasgo común: en la práctica de su implementación, aquellas permiten socializar las pérdidas y privatizar las ganancias.²

El agua y la “condicionalidad” globalizada

Incluso para implementar las nuevas modalidades de participación privada en infraestructura de servicios básicos, los países en desarrollo están atrapados en una situación perversa en la cual sus posibilidades de decisión autónoma son cada vez más reducidas. La concesión de recursos reembolsables y no reembolsables para agua y saneamiento está sometida crecientemente al cumplimiento de “condicionamientos cruzados”, esto es, a condiciones definidas conjuntamente por las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo, las agencias de cooperación, las asociaciones público-privadas y las organizaciones no gubernamentales de los países desarrollados. A pesar de la adhesión discursiva de la “comunidad internacional del agua” a los Objetivos del Milenio y al espíritu del Consenso Post-Washington, tales condicionamientos siguen estructurándose con características, objetivos y procedimientos similares a los observados durante las primeras generaciones de ajuste estructural. De ahí que se continúe postulando a la participación privada en los servicios de agua y saneamiento como la opción primera, sino exclusiva, de política pública. A diferencia de antaño, sin embargo, los instrumentos para viabilizar los condicionamientos de ajuste son aplicados también a los gobiernos subnacionales. En cualquier caso, la conformación de “condicionalidades globalizadas” procede a través de cinco mecanismos básicos: el establecimiento de condiciones de política macroeconómica, el reforzamiento de exigencias a través de la acción colectiva de los donantes, la restricción de los instrumentos diseñados únicamente a favor del sector privado, las condicionalidades de proyecto y las políticas comerciales bilaterales o multilaterales.³

Los datos sobre la inversión privada

El Banco Mundial mantiene el “Proyecto de Participación Privada en Infraestructura (PPI)”, una base de datos actualizada anualmente con información de más de 2500 proyectos de infraestructura en las áreas de energía, telecomunicaciones, transporte y agua y saneamiento en los países de bajos y medianos ingresos. Según los datos emanados del PPI, en el periodo 1990-2001, las principales tendencias de la participación privada fueron las siguientes.⁴

2 Para una explicación de los distintos tipos de arreglos institucionales para facilitar la participación privada en la provisión de servicios relacionados con infraestructura, véase: World Bank, *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*, WB, Washington, D.C., 2003; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Crecimiento, infraestructura y desarrollo sostenible”, en *Desarrollo productivo en economías abiertas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

3 David Hall, *Dogmatic Development. Privatisation And Conditionalities In Six Countries*, PSIRU, London, 2004, p. 4.

En los países en desarrollo, las empresas trasnacionales tienden a orientar su participación hacia proyectos integrados verticalmente. Por ello, se puede observar que la mayoría de principales financistas invierte en dos o más sectores de infraestructura. En América Latina, por ejemplo, la transnacional del agua Suez controla 10 proyectos de agua y saneamiento, 2 proyectos de transporte, 6 proyectos de distribución y transmisión de gas natural y 6 proyectos de electricidad. Por su parte, la transnacional Enron participa en 5 proyectos de agua, 15 proyectos de transmisión y distribución de gas y en 9 de electricidad.

Aproximadamente el 40% de los proyectos de participación privada en infraestructura en los países en desarrollo han sido renegociados. En el período, se cancelaron 46 proyectos de participación privada, 7 de los cuales correspondieron al sector "agua y saneamiento", por un valor total de USD 4,5 billones. En América Latina, se verificó el mayor número de cancelaciones. Entre los proyectos más grandes cancelados figuran el proyecto de saneamiento urbano en Malasia y la concesión de agua en Buenos Aires.

En todos los países en desarrollo, en 203 proyectos registrados en el sector agua y saneamiento, la participación privada se distribuyó en los siguientes segmentos: 75 proyectos en redes de agua potable y alcantarillado, 33 en tratamiento de agua potable, 28 en distribución y tratamiento de agua, 20 en tratamiento de aguas servidas, 10 en tratamiento y recolección de aguas servidas, 8 en distribución de agua y 29 en otros. En América Latina, los mayores inversionistas son, en orden descendente, Aguas de Barcelona, Suez, Vivendi y Thames Water.

La "glocalización" y la mercantilización del agua

Durante la década de los noventa, como parte de las transformaciones necesarias para viabilizar las reformas del Consenso de Washington, las instituciones multilaterales promovieron la descentralización administrativa, económica y financiera de los estados nacionales. Dentro de ese contexto, se promovieron políticas para la gestión de los recursos hídricos en niveles administrativos subnacionales, una propuesta que fue reforzada también por la evolución del pensamiento ambientalista y sus políticas para manejar el desarrollo sustentable al nivel más bajo posible. Actualmente, la gestión de los recursos a nivel local obedece a una nueva agenda de reformas motivada por el interés de refundar las relaciones entre gobiernos locales y mercados globales. Esta refundación busca fortalecer la "glocalización", un proceso en el cual los arreglos regulatorios e institucionales se desplazan fuera del Estado Nacional en dos sentidos: hacia regímenes supra-nacionales o globales y hacia configuraciones urbanas, locales o regionales.⁵ De manera concreta, la rearticulación de los espacios económicos locales a los mercados mundiales procede a través de la promoción de regiones locales "competitivas" centradas en ciudades

4 Para un resumen de las grandes tendencias de la participación privada en los países en desarrollo, véase: World Bank, *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*, WB, Washington, D.C., 2003.

5 CERFE, *Glocalization. Research Study and Policy Recommendations*, WB, Washington, D.C., 2003.

estructuralmente viables y articulables a los mercados internacionales.⁶ Dentro de este contexto de políticas globales para la “glocalización”, los gobiernos locales asumen nuevas obligaciones, entre las cuales destaca la creación de sistemas de “gobernanca” que respondan a los requerimientos de la transnacionalización económica, manteniendo condiciones mínimas de equidad y sustentación.

Más valor por cada gota de agua

Independientemente de que exista o no escasez absoluta de recursos hídricos en un país, las políticas multilaterales siguen tomando como premisa para su constitución la existencia de una crisis global del agua que obliga a un “uso racional y eficiente” de los recursos hídricos. Susceptible de ser resumida mediante la frase “más valor por cada gota de agua”, este presupuesto de política propone concebir al agua como un activo no renovable cuyo aprovechamiento económicamente óptimo requiere su asignación preferente hacia aquellos agentes capaces de maximizar su valor. En el argot técnico, este planteamiento se resume a través del concepto de “productividad del agua”. Basándose en esta “visión mundial del agua”, y en correspondencia con el entendimiento ortodoxo de la “glocalización”, se producen “recomendaciones” de política para los gobiernos nacionales y subnacionales.

Para crear regiones competitivas, se plantea a los gobiernos locales “el desafío” de buscar los mecanismos políticamente adecuados para reasignar el agua entre sectores económicos, entre grupos sociales y entre áreas geográficas. Dado que la concepción de eficiencia y optimización económicas utilizadas por las instituciones multilaterales está basada en una visión optimista del desarrollo “guiado” por la empresa privada, por el comercio internacional y por el mercado, la reasignación del agua implica políticas públicas estructuradas en función de: propiciar la transferencia de los servicios de agua y saneamiento desde el sector público hacia el sector privado, otorgar prioridad al consumo urbano por sobre el consumo rural de agua, favorecer los usos industriales por encima de los usos agrícolas y domésticos del agua, priorizar los usos del agua para la producción de bienes transables internacionalmente con respecto a los usos para la producción de bienes para el mercado interno y privilegiar el acceso al agua a la producción dirigida al mercado por encima del uso del agua para la producción de subsistencia. La reasignación del agua propuesta por las instituciones multilaterales entraña en sí misma un sesgo fuertemente contrario a objetivos de equidad o justicia social, pues, en definitiva, el agua no es para quien la necesita sino para quien puede extraerle el mayor valor posible.

Simultáneamente, aduciendo razones relacionadas con la creación de mejores condiciones para el empoderamiento, la participación y la “gobernanca”, se plantea

que la responsabilidad primaria de la provisión de agua y saneamiento descansa en el nivel administrativo más cercano a la detección y procesamiento de las necesidades de los pobres, a saber, en los gobiernos municipales. Así puede apreciarse explícitamente en las últimas resoluciones del G8, en el Millennium Project o en la valoración de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio.⁷

La “gobernanza” local de los recursos hídricos

Si se aprecia la privatización de las instalaciones de agua potable y saneamiento con referencia a la reasignación intersectorial del agua como activo económico, se evidencia que la promoción de la participación privada es apenas un elemento dentro de una estrategia más comprensiva caracterizada por dos dimensiones de política. Se busca privatizar la “gobernanza” ambiental para garantizar la conservación de los recursos hídricos para su uso como insumo en las empresas generadoras de mayor valor. En tal sentido, concomitantemente a la recomendación de privatizar los servicios urbanos de agua potable, se observan recomendaciones tendientes a vincular la oferta hídrica utilizable por las ciudades con la conservación de áreas rurales generadoras de agua y, también, a transferir la gestión de las cuencas de captación a organizaciones privadas con o sin fines de lucro. Por ello, a su vez, se busca incentivar la creación de pagos por los servicios ambientales generados por las cuencas, bosques u otras zonas rurales.

Para satisfacer los requerimientos de los procesos de acumulación efectuados a través de cadenas de valor globales, los gobiernos nacionales y subnacionales son incitados a implementar “nuevas formas de gobernanza del agua.” Sin embargo, debido a factores ideológicos y políticos relacionados con las características de la práctica y el pensamiento de las instituciones multilaterales, la operación nacional y subnacional del concepto de “gobernanza” del agua deviene bastante problemática.

La nueva generación de reformas institucionales no ha logrado resolver las tensiones existentes entre varias tendencias de “gobernanza a múltiples niveles.” Por un lado, la rearticulación entre lo global y lo local tiende a despojar al gobierno nacional de capacidades reguladoras y a transferirlas hacia los gobiernos subnacionales, las redes de política o las asociaciones público-privadas transnacionales. Por otro lado, la rearticulación entre lo global y lo local tiende a preservar al gobierno nacional como una instancia privilegiada para el procesamiento de “externalidades” no tratables, ni asumibles, por los gobiernos subnacionales, las redes de política o las asociaciones público-privadas transnacionales. Se plantea así una situación tensa y conflictiva entre lo local y lo nacional, situación centrada en un juego interminable consistente en conferir y quitar autoridad, capacidades y recursos en uno u otro sentido. Dicho en otra forma, ¿cómo se puede volver a dotar de autoridad y capacidades al gobierno nacional cuando el agua dulce es considerada como un

7 Al respecto, véase: Group of Eight, *Water - a G8 Action Plan*. Evian Summit, 2003.

bien público internacional? ¿Cómo se le puede exigir al gobierno nacional mayor autoridad si el GATS o los acuerdos de liberalización comercial limitan sus posibilidades de regulación interna? Dado que esta tensión no puede resolverse fácilmente sin una politización de la noción de “gobernancia”, en la práctica, “la gobernanza del agua” se reduce a ser un neologismo para un viejo concepto, a saber, la gestión integral de los recursos hídricos.⁸

Para ilustrar estas circunstancias, conviene hacer una breve mención a las implicaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) para la formulación de políticas ambientales domésticas. Si bien el GATS es un instrumento del régimen económico internacional, sus disposiciones abarcan a un amplio rango de entidades reguladoras relacionadas con el manejo y la conservación de recursos naturales. Por ello, dependiendo del resultado final de las negociaciones, el GATS puede influir en las políticas para proteger y conservar el agua, los humedales y los ecosistemas en formas tales como las que se describe a continuación:

- Se afectan las políticas para regular la concesión de derechos del agua, se prohíben las políticas para evitar la sobre-explotación de recursos hídricos y se limitan las políticas de preservación basadas en la regulación del uso y la propiedad de las tierras con manantiales. Adicionalmente, se podrían generar disciplinas que limiten las prerrogativas reguladoras en otros ámbitos.
- Se crea inseguridad legal para las políticas locales encaminadas a proteger el agua mediante el establecimiento de límites cuantitativos al agua disponible para actividades económicas y a controlar el impacto que las operaciones de los proveedores de servicios tienen en ella.
- Se generan limitaciones para que los reguladores puedan establecer y verificar las calificaciones profesionales de los proveedores de servicios. Se conceden acciones remediadoras insuficientes para responder a los desafíos de gestión.
- Se restringen las capacidades de los países para usar licencias, permisos, regulaciones técnicas o estándares para proteger el agua, incluyendo la regulación de descargas, para incluir consideraciones ambientales al establecer licencias y determinar los aspectos financieros de los contratos de concesión hídrica, y para requerir que los poseedores de licencias efectúen evaluaciones de impacto de sustentación y provean la respectiva documentación.

Básicamente, estas eventualidades se derivan de los artículos VI.4 (mandato de negociación de regulación doméstica), XVI (acceso a mercados), XIV (excepción ambiental) y XVII (tratamiento nacional).⁹

8 Para una mayor discusión sobre las transformaciones del concepto de “gobernancia” en el pensamiento contemporáneo del desarrollo, véase: Juan Fernando Terán, *Tendencias de la gobernanza global del agua y sus implicaciones para la seguridad humana en Ecuador*, UASB-CAF, 2004.

9 Para una discusión más detallada sobre las implicaciones del GATS para las políticas hídricas, véase: Aaron Ostrovsky, *GATS, Water and the Environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for Water Resources*, WWF, Gland, 2003.

El financiamiento para las privatizaciones “glocalizadas”

En circunstancias en las cuales los gobiernos nacionales de los países en desarrollo están expuestos permanentemente a restricciones fiscales, ¿cómo financiar las misiones encomendadas a los gobiernos locales por el inexorable avance de la “glocalización”? Actualmente, las instituciones multilaterales tienden a abandonar la opción de financiar la provisión pública de agua y saneamiento mediante préstamos o donaciones directas a las empresas municipales y, en su lugar, tienden a propiciar la transferencia de capitales o la asistencia internacional hacia los gobiernos locales para que éstos operen como gestores, administradores o ejecutores de las diversas modalidades de participación privada en la provisión de agua y saneamiento. Dicho en otra forma, para preservar la ficción de “apropiación” de la agenda global del agua por parte de los países en desarrollo, se aspira a convertir a los gobiernos subnacionales en los canales de intermediación de financiamiento externo dirigido hacia las transnacionales del agua que operan en el país receptor. A tal efecto, se busca convencer a los gobiernos municipales de que, a pesar de las crecientes “percepciones” de impactos negativos de la participación privada en agua y saneamiento, se requiere de un “modelo empresarial” para garantizar “una prestación eficiente, económica y sostenible de servicios.”¹⁰

En el corto plazo, para facilitar la participación privada en los servicios de agua y saneamiento a nivel local, las instituciones financieras internacionales y las agencias de cooperación para el desarrollo están configurando “fondos” especiales para la captación de los recursos necesarios para cubrir los diversos costos de preparación, implementación y monitoreo de procesos de participación privada. En el mediano plazo, para crear las nuevas articulaciones “glocales”, mediante la facilitación de la participación privada transnacional en agua y saneamiento a nivel local, se plantea la *creación de mercados e instrumentos financieros domésticos* para captar recursos utilizables en los proyectos de infraestructura de los gobiernos subnacionales. Para justificar la conveniencia de obtener recursos para agua y saneamiento mediante los mercados de bonos municipales, se aduce que éstos permitirían, por un lado, satisfacer las necesidades de capital a largo plazo y evitar los riesgos cambiarios que no pueden ser fácilmente cubiertos en los servicios de agua y saneamiento y, por otro lado, introducir la “disciplina del mercado” en la provisión de servicios y en las decisiones de inversión efectuadas a nivel local.¹¹ Veamos un ejemplo de estas nuevas modalidades de financiamiento.

En el 2003, en el Estado de México, el municipio de Tlanepantla recibió de la Corporación Financiera Internacional (IFC) una garantía de crédito por 3 millones de dólares para un proyecto de conservación del agua. Utilizando esta garantía, un fideicomiso mexicano privado emitirá 8,8 millones de dólares en bonos en el mercado doméstico de capitales y, mediante los ingresos obtenidos por la colo-

10 World Bank, *Infrastructure Action Plan*, WB, Washington, D.C., 2003, p. 3.

11 Meera Mehta, *Financing Challenge for Water Supply and Sanitation. Incentives to Promote Reforms, Leverage Resources, and Improve Targeting*, WB, Washington, D.C., 2003, p. 66.

cación bursátil, otorgará un préstamo a la empresa municipal de agua potable. Esta operación es considerada por el Grupo del Banco Mundial como novedosa y prometedora, porque, además de constituir el primer financiamiento directo concedido por el IFC a un municipio de un país en desarrollo, representa la primera emisión de bonos municipales en México que depende exclusivamente del crédito de un gobierno local y que no está sujeta a garantías o a transferencias del gobierno nacional. En su lugar, para co-garantizar la inversión, la Dexia Credit Local Agency New York proporcionará una carta de crédito por un máximo de 5 millones de dólares. Además, esta experiencia ejemplifica la difusión de mecanismos de calificación del riesgo subnacional, pues el municipio de Tlaneplanta ha recibido la más alta calificación Mx.AA de Standard & Poor's "debido a las mejoras en la recaudación de impuestos, la gestión financiera y fiscal, la obtención de la certificación de calidad ISO 9001 [...] en la empresa municipal de agua".

Este mecanismo de financiamiento sucede en el municipio más industrializado de México, donde existe "una producción de manufacturas superior a los 3500 millones de dólares anuales", monto equivalente al 2,9% del PIB mexicano.¹² Ahora bien, aunque pudiese ser una alternativa para aliviar coyunturalmente las restricciones fiscales de los gobiernos subnacionales, la creación de mercados financieros locales no está libre de inconvenientes. En primer lugar, aquella está convirtiéndose en un nuevo elemento de presión impuesto a los gobiernos nacionales y subnacionales para acatar las "sugerencias" de ajuste impulsadas por las instituciones multilaterales en otros ámbitos distintos al sector de agua y saneamiento. Dado que para la implementación y mantenimiento de mercados financieros locales se necesita construir "confianza en la capacidad de crédito de los gobiernos y prestatarios locales", se plantean transformaciones legales y económicas que apunten a integrar a las necesidades de préstamos de los gobiernos municipales en el mercado de crédito comercial mediante la creación de instituciones de intermediación financiera subnacional. En segundo lugar, a juzgar por la experiencia mexicana con bonos locales para infraestructura, se torna bastante previsible esperar que muchos gobiernos locales latinoamericanos no sean atractivos como eventuales sujetos de crédito. Por ello, dado que la creación mercados financieros subnacionales quizás no sea una opción disponible para espacios locales inviables en la globalización, se observa la promoción de mancomunidades de municipios para generar, en alguna forma, efectos de escala. Por ejemplo, la iniciativa "Cities Alliance" es una "una alianza internacional para ayudar a que los pobres tengan acceso a mejores servicios de abastecimiento de agua y saneamiento" mediante, entre otras actividades, la promoción de la coordinación entre gobiernos locales, la elaboración de estrategias de desarrollo urbano y la recuperación de los barrios marginales.¹³

12 Datos provenientes de: International Finance Corporation, *Entidad del Banco Mundial entra al mercado financiero municipal en México con una garantía de crédito parcial*, Press Release, 21 de febrero, IFC, Washington, D.C., 2003.

13 Cities Alliance, *Cities without Slums. 2003. Annual Report*, Washington, D.C., 2003.

Elementos para una evaluación dinámica de la participación privada

En un documento de aquellos que “no representa las visiones del Banco Mundial”, aunque son elaborados con su auspicio, George Clarke advierte que los estudios empíricos sobre efectos de las privatizaciones son escasos, poco conclusivos, presentan sesgos de selección y no permiten producir generalizaciones.¹⁴ Después de efectuar esta advertencia, sin embargo, el autor concluye con cierto entusiasmo señalando que, al menos en lo relativo a conexiones a los servicios de agua y saneamiento, “la participación privada no produjo daño a los pobres” en las ciudades de Bolivia, Brasil y Argentina. En otro documento similarmente “no oficial”, pero publicable por el Banco Mundial, Clive Harris se anima incluso a afirmar que el acceso al agua potable aumentó porcentualmente en los casos de La Paz, Corrientes, Buenos Aires y Manila, esto es, en las experiencias más pomposas de fracaso de privatización.¹⁵ Sin necesidad de citar más ejemplos destacados de la producción multilateral, una pregunta arremete a la imaginación: ¿qué pasó?

Sometidos a la presión de defender sus intereses institucionales dentro de un ambiente de creciente descontento con respecto a las privatizaciones, el Banco Mundial y sus funcionarios, asesores o consultores, producen discursos contradictorios con respecto a los impactos de la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en los países en desarrollo. Por ello, se pueden encontrar documentos en los cuales, a partir de las mismas “evidencias” extraídas de América Latina, las conclusiones abarcan desde “no pasa nada” hasta “que pasa algo pero realmente no es mucho”. En la evaluación de las privatizaciones realizadas en Argentina, por ejemplo, mientras Foster señala que el acceso de los pobres aumentó, Kessides destaca que el acceso continúa siendo un problema por resolver.

Dependiendo del método que se utilice, las evaluaciones de la participación privada en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento pueden arrojar resultados diferentes, contradictorios y desconcertantes. Cuando la evaluación procede privilegiando elementos formales y estáticos con una visión temporal centrada en el corto plazo, se obtienen resultados fácilmente acomodables para la construcción de interpretaciones favorables de la participación privada. En el estilo de evaluación propiciado por el Banco Mundial, por ejemplo, “el fracaso para generar los resultados esperados es atribuido a la debilidad en el diseño de contrato”, una debilidad usualmente atribuida a la incapacidad “técnica” de los gobiernos de los países en desarrollo. Planteado entonces el diagnóstico en términos de la “gobernanza” y de los diseños jurídicos locales, las instituciones multilaterales preservan a la participación privada como una panacea cuyos frutos podrán cosecharse si, a futuro, los países no desarrollados tienen mayor precau-

14 George Clarke, *Universally Bad Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers*, WB, Washington, D.C., 2003.

15 Clive Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*, WB, Washington, D.C., 2003.

ción en el diseño contractual. Por otra parte, incluso tomando como referente a los discursos justificativos de la privatización, los resultados son decepcionantes. Se supone que las privatizaciones deberían expandir la cobertura de servicios de agua y saneamiento, mejorar el servicio para reducir las “externalidades” sociales y ambientales, asegurar una mayor eficiencia operativa y financiar el sistema sin subsidios públicos o garantías especiales.¹⁶ En las experiencias de los países en desarrollo, sin embargo, esos no han sido los resultados alcanzados.

Por ello, como consecuencia de los cuestionamientos a la privatización visibilizados durante la Conferencia del Agua Dulce realizada Bonn en el 2001, se conformó un grupo de trabajo entre múltiples grupos de interesados para evaluar los resultados de la participación privada en el sector de agua y saneamiento. Coordinado por la Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo (GTZ), este grupo integró a la Asociación Brasileña de Operadores Públicos de Agua (ASSEMAE), Consumers International, la ONG sudafricana Environmental Monitoring Group, Public Services International como parte de la International Labour Federation, la transnacional del agua RWE Thames Water y a la ONG WaterAid. Desde octubre del 2003, se establecieron interacciones mediante entrevistas, grupos focales y correos electrónicos con 200 grupos de interés de África, Asia, América Latina y Europa, entre los cuales se encontraban representantes de comunidades pobres, empresarios, pequeños productores independientes, vendedores de agua, gobiernos, empresas públicas, reguladores, sindicatos, ONGs, organizaciones de política, instituciones financieras internacionales, donantes y agencias de las Naciones Unidas. Se abordaron temas y preocupaciones tales como: financiamiento, inversiones, tarifas, ganancias, condiciones de los donantes, impactos en los pobres, áreas rurales, innovación tecnológica, rendición de cuentas, “gobernancia”, democracia, regulación y monitoreo, contratos y transacciones, asuntos del gobierno local, sector privado doméstico vs. sector privado internacional, participación y servicios socialmente apropiados, impactos sociales y culturales, toma de decisiones, gestión y eficiencia, asuntos laborales, seguridad y salud, protección de bienes públicos, aspectos ecológicos, la tensión entre el agua como bien económico y el agua como derecho humano, reforma del sector público y corporativización del agua, etc. Todo este proceso de evaluación sucedió a través de “Global Water Scoping Process: Is there a case for a multi-stakeholder review of private sector participation in water and sanitation?”, un proyecto cuyo informe final fue publicado en abril del 2004. Si la privatización fuese tan inocua como suele presentársela, entonces, ¿por qué la “comunidad internacional del agua” está interesada en efectuar una evaluación integral de sus resultados y consecuencias?¹⁷

Ahora bien, dado el carácter relativamente nuevo de las privatizaciones en el Ecuador, se torna conveniente utilizar una visión dinámica de la economía política del sector a partir del cual se busque apreciar el comportamiento de distintos

16 Emanuele Lobina, *Problems With Private Water Concessions: A Review Of Experience*, PSIRU, 2003.

17 Para una exposición sintética de los resultados de esta evaluación global, véase: Deborah Moore, *Global Water Scoping Process. Is there a case for a multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?* BAMWSP, 2004.

actores sociales que, además de estar motivados por intereses materiales divergentes, posean desigualdades en recursos, habilidades y comprensiones para influir en los procesos de política pública. Desde esta perspectiva, se vuelve importante evaluar los procesos de privatización con relación a la reconfiguración de las relaciones entre sector público, sector privado y sociedad civil nacional e internacional.

Si se utiliza una aproximación sensible a los juegos de poder entablados entre actores dotados estructuralmente con capacidades diferentes, se podría apreciar que las consecuencias más nocivas de las privatizaciones están relacionadas con factores tales como el aumento del comportamiento rentista de las empresas privadas, el comportamiento adverso al riesgo por parte de los agentes transnacionales, la tendencia de las clases políticas a negar sistemáticamente los resultados negativos, la incoherencia entre los objetivos políticos y los objetivos fiscales de los países receptores, la mala asignación de inversiones y el empeoramiento de la “gobernanza” nacional de los recursos hídricos. Dicho en otras palabras, si bien los efectos de las privatizaciones sobre la cobertura y los precios pagados por los consumidores podrían ser inmediatamente más significativos para la población o para los activistas sociales, un análisis dinámico debe evidenciar las consecuencias a largo plazo de la participación privada sobre las estructuras de las sociedades latinoamericanas. Por ello, una discusión centrada en “si subieron o no las tarifas” o en “si aumentó o disminuyó la cobertura” genera debates sociales infructuosos en tanto éstos no quedan atrapados en las modalidades ortodoxas de evaluación. Siendo así, a continuación, se torna conveniente mencionar algunos efectos detectados en las experiencias internacionales de participación privada. Veamos.

- **Restricción de la competencia**— Dado el carácter “naturalmente” monopolístico de la provisión de servicios de agua y saneamiento, la participación privada ha fomentado y ampliado las restricciones a la competencia. A nivel global, la industria está caracterizada por un notorio proceso de concentración económica favorable a menos de 10 corporaciones transnacionales. A nivel local, las restricciones a la competencia emergen por la colisión entre las corporaciones transnacionales y los gobiernos de los países anfitriones, por los largos periodos de las concesiones o por su carácter indeterminado temporalmente.
- **Asignación sesgada del riesgo**— Alegando los largos plazos necesarios para la recuperación de las inversiones, las instituciones financieras multilaterales y los gobiernos suelen buscar distintos mecanismos para “minimizar el riesgo de operación o desempeño” para los inversionistas transnacionales. Dado que los riesgos suelen definirse de manera amplia y laxa, las políticas de participación privada pueden contemplar medidas para riesgo por reducción de las ganancias, por devaluación monetaria, por interferencia gubernamental indebida, por restricciones a la transferencia de regalías o por guerras y disturbios civiles. El costo de asegurar a

las transnacionales de estos riesgos es, en última instancia, financiado por los habitantes de los países en desarrollo. La conversión del riesgo privado en un problema público sucede gracias a las disposiciones contempladas en los contratos de participación privada y, usualmente, suele expresarse como un incremento de la deuda pública posible gracias a los diversos instrumentos elaborados a través de instituciones como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Detrás de todas estas formalidades jurídicas, se encuentra la incapacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales para obligar a los operadores privados a asumir las eventuales consecuencias de su desempeño.

- **Empeoramiento de la “gobernanca”**— Según los discursos emanados desde los entusiastas promotores de la privatización, la participación privada en la provisión de agua potable y saneamiento generará una situación en la cual “todos ganan”, pues los consumidores, el sector privado y el Estado obtendrán beneficios directos o indirectos. Por ejemplo, se suele aducir que, una vez consolidada la participación privada, el Estado podrá dedicarse a ejercer su verdadero rol, a saber, regular, formular y planificar políticas para el desarrollo humano sustentable. En la realidad de las experiencias de privatización en los países no desarrollados, sin embargo, se observa un empeoramiento de la “gobernanca” ocasionado por factores como el aumento en la asimetría de la información y las capacidades entre comunidad, gobierno y sector privado, la falta de transparencia y de rendición de cuentas por parte de los reguladores públicos y de los proveedores privados, el aumento de la corrupción antes, durante y después de las concesiones de servicios, y una progresiva pérdida de capacidad reguladora debido al cambio institucional o a la privatización de la “gobernanca”.
- **El financiamiento de las privatizaciones**— Según el discurso convencional, se espera que la participación privada reduzca los costos del financiamiento de inversiones. De manera más específica, los “operadores privados de gran escala” (léase transnacionales) son apreciados positivamente porque poseen ventajas comparativas emanadas de las economías de escala, las economías de ámbito, los menores costos de transacción y los mejores sistemas técnicos. En contrariedad con este presupuesto, la evidencia empírica indica que tales ventajas no se traducen en menores costos para los contribuyentes y consumidores locales.
- **La dinámica de la fijación de precios en la realidad**— El nuevo paquete de reformas de las tarifas de agua potable plantea como objetivos lograr la recuperación de costos, la eficiencia económica y la equidad en el trato a los consumidores.¹⁸ Estos propósitos de política intentan corregir una situación típica de comportamiento de precios que puede caracterizarse de la siguiente manera. Al interior de un país no desarrollado, cuando la privatización comienza a ser contemplada por las élites gobernantes como una opción de política, los proveedores

públicos tienden a incrementar el precio de las tarifas de agua potable. Como parte del juego de política inherente a las políticas públicas, este incremento “anticipado” de precios opera como una estrategia encaminada, por ejemplo, a incitar el descontento de los consumidores locales con los precios y la calidad del servicio público, o a atraer el interés de los inversionistas extranjeros aumentando la rentabilidad del mercado local. Sin embargo, una vez consumada la transferencia del servicio desde el sector público hacia el sector privado, las empresas concesionarias comienzan a incrementar los precios aduciendo ajustes no previstos en los términos o condiciones contractuales iniciales. De ahí que, en el periodo post-privatización, los precios al consumidor final se incrementen debido a factores como el ajuste por el tipo de cambio o la indexación a monedas duras y/o a la inflación estadounidense, la compra intra-firma de insumos que incrementa artificialmente los costos, y una continua renegociación de los contratos originales que conduce a un mayor incremento de precios y a disminuir las proyecciones de inversión previamente acordadas.

- **La provisión de servicios a los pobres—** Las experiencias internacionales demuestran que “los pobres no son rentables” porque no tienen capacidad para pagar por la conexión o para consumir suficiente agua para cubrir los costos de la provisión de servicios. Por ello, las empresas transnacionales emplean distintas tácticas para evadirlos, como podrían ser evitar las ciudades y los países considerados como poco rentables o capturar a los consumidores rentables y evadir a los consumidores no rentables mediante acciones tales como redefinir el área del servicio. Cuando no pueden evitar la provisión de servicios de agua y saneamiento a los pobres, las empresas transnacionales optan por diversas estrategias para “hacer más rentables a los pobres”, como son mecanismos de trabajo voluntario, provisión colectiva de materiales, subsidios cruzados e impuestos de solidaridad.
- **Las soluciones multilaterales al problema de los pobres—** La participación privada está generando una exclusión estructural de los pobres con respecto al agua como satisfactor de necesidades y como activo productivo. ¿Cómo se intenta resolver este problema de exclusión hídrica? Dado que el sector privado es apreciado como el socio imprescindible del desarrollo, las instituciones multilaterales proponen resolver la exclusión fomentando una mayor privatización de los servicios de agua y saneamiento. En concordancia con este diagnóstico, se proponen algunas soluciones específicas. En primer lugar, se plantea la “asistencia basada en resultados” (OBA) como un mecanismo para aumentar la provisión de servicios a los pobres. En esencia, se propone condicionar la recepción o la renovación de la asistencia internacional a la presentación por parte de los países receptores de logros alcanzados en un área de intervención específica. La provisión de servicios en el esquema OBA sería cambiada a terceras partes (privadas) bajo contratos que ligan el pago a los resultados realmente proporcionados.¹⁹ En segundo lugar,

19 Penélope Brook, “Ayuda en función de los resultados: precedentes, promesas y desafíos”, en *Contratación de servicios públicos. La ayuda en función de los resultados y sus aplicaciones*, Penélope Brook (comp.), Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.

para solucionar el problema de los barrios pobres que no son interesantes para las empresas privadas, el Banco Mundial descubrió que “los pequeños proveedores independientes de agua” son “actores clave para el funcionamiento del sector”. Por “proveedores independientes” se entiende a todos aquellos empresarios informales que proporcionan agua utilizando tubería, camiones cisterna, agua embotellada, agua en funda, etc. Por tanto, se recomienda que: “los donantes internacionales, los financistas y los encargados de temas del desarrollo deben considerar el valor de este “sector privado alternativo” a la hora de emprender grandes inversiones en el sector del agua; los gobiernos nacionales y locales deben revisar sus normas y reglamentos con el fin de abrir las puertas a los proveedores independientes, permitiendo al mismo tiempo la competencia y asegurando que las leyes garanticen su inversión. Los proveedores independientes también necesitan establecer alianzas y fortalecer su poder a través de asociaciones y capacitación en temas comerciales con el fin de defender sus derechos sin necesidad de fijar precios ni establecer nuevas barreras de entrada.”²⁰

- **Los nuevos subsidios y su lógica—** La posición de las instituciones internacionales con respecto a los subsidios aplicados al sector agua y saneamiento es compleja e inestable. Dependiendo del tipo de documento en cuestión, se pueden encontrar diversas posiciones aparentemente enarboladas con la misma fuerza prescriptiva. Sea como fuere, en las formulaciones más recientes, se observan algunos elementos comunes.

En primer lugar, se plantea que, “como una regla general, los argumentos a favor de un subsidio al agua es algo que necesita ser evaluado antes que asumido. No es axiomático que los servicios de agua no puedan ser pagados por los hogares de ingresos bajos, tampoco que subsidiar el consumo al agua es la mejor forma de promover el acceso al saneamiento o mejorar la salud pública entre los más pobres.”²¹ En segundo lugar, el futuro de los subsidios al agua y saneamiento en las áreas urbanas está inmerso en una filosofía de revisión general de los subsidios centrada en la lógica de producir una reasignación del agua entre sectores económicos. En tal sentido, se discute el tema de los subsidios con referencia a los subsidios al agua utilizada para irrigación y al agua utilizada para generación de energía. En tercer lugar, para el caso específico del sector de agua y saneamiento, las concepciones dominantes no tienden a apoyar a los subsidios por el lado de la demanda, sino que se preserva la posibilidad de subsidios por el lado de la oferta. Se considera así más adecuado subsidiar a la empresa privada proveedora de servicios de agua y saneamiento. Los “subsidios directos a la conexión” son un mecanismo de asegurar la transferencia de recursos públicos hacia las empresas concesionarias. Ahora bien, cuando los actores hegemónicos de la “gobernancia” global del agua aceptan la posibilidad de subsidios, estos tienden a plantearse en la siguiente manera:

20 Tova María Solo, *Proveedores independientes de agua potable en América Latina: el otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003.

21 Vivien Foster, “Designing Direct Subsidies for the Poor. A Water and Sanitation Case Study”, en *Public Policy for the Private Sector*, WB, Washington, D.C., No. 211, 2000, p. 1.

- a) Los subsidios deben facilitar el acceso a los servicios y no el consumo de los servicios. Se consideran como “subsidios al acceso” a las donaciones parciales de capital para la construcción de infraestructura de agua y saneamiento, al financiamiento de los costos de los programas de movilización, educación y concienciación para la promoción de la demanda de saneamiento, y a las donaciones para la implementación de “conexiones sociales” destinadas a asegurar el acceso a redes formales de infraestructura.²²
 - b) Los subsidios deben focalizarse en los más pobres de los pobres. Se propone subsidiar solamente a quienes están por debajo de la línea de pobreza, utilizando como criterios de elegibilidad al área de residencia o a las características del hogar. Para favorecer el acceso de familias de bajos ingresos, se plantean subsidios que “implican cobrar tarifas por debajo de los costos a un grupo de usuarios (usualmente domésticos) y tarifas por encima del costo a otros (frecuentemente a usuarios industriales y al comercio)”. Sin embargo, la pertinencia de estos subsidios cruzados está siendo cuestionada por las instituciones multilaterales y las corporaciones transnacionales.²³
 - c) Los subsidios no deben generar comportamientos individuales, familiares o colectivos “perversos”. Para evitar la emergencia y la consolidación de prácticas económicas no compatibles con una racionalidad económica de mercado, se propone que el subsidio no cubra el costo completo del servicio para evitar el uso ineficiente de agua y los hábitos de no pago, que el subsidio sea otorgado solo a los hogares que paguen puntualmente sus planillas, que los subsidios no sean aplicados a todos los niveles de consumo para no fomentar consumo excesivo y que no sean renovados frecuentemente para obligar así a las familias a mejorar sus circunstancias económicas.²⁴
 - d) Los subsidios deben ser concebidos como transferencias temporales. Dado que se considera que los subsidios generan comportamientos perversos, se plantean subsidios temporales. No queda claro, sin embargo, cual es el lapso de temporalidad. Por un lado, se observan posiciones de política desde las cuales se sugiere que los subsidios sean otorgados durante todo el tiempo necesario para lograr que los beneficios de la globalización alcancen a los más pobres de los pobres. Sea como fuere, el problema real no es la temporalidad. Mediante formulaciones centradas en la temporalidad de los subsidios, las instituciones multilaterales avalizan y legitiman la discrecionalidad de los gobiernos nacionales y subnacionales para quitar o poner subsidios, una discrecionalidad necesaria para satisfacer las políticas de ajuste estructural.
- **Una vez consumada la participación privada, ¿qué hacen los pobres para acceder al agua?**— Durante la última década, en América Latina, se observaron

22 Meera Mehta, *Financing Challenge for Water...*, 2003, p. 84.

23 Para un ejemplo de esto último, véase: Guillermo Yepes, *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*, BID, Washington, D.C., 2003, p. 1.

24 Vivien Foster, *Designing Direct Subsidies...*, 2000, p. 4.

indicios de una creciente “informalización” del consumo y de la producción de servicios de agua y saneamiento, una consecuencia bastante contradictoria con un ajuste estructural cuya pretensión fundacional era acelerar la modernización de la sociedad. Aquella “informatización” está relacionada con el incremento de los precios de los servicios básicos al consumidor final y, también, con la incapacidad de los reguladores públicos para establecer controles y sanciones efectivas al poder de mercado de los proveedores privados.

Por el lado del consumo, los pobladores urbanos han encontrado soluciones a través de las conexiones clandestinas a las redes formales mantenidas por las empresas privadas (por ejemplo, Buenos Aires), el uso de camiones cisterna que transportan agua desde pozos profundos localizados en áreas rurales (Puebla) o la compra de agua embotellada a proveedores informales (México). Por el lado de la producción, se observa la construcción individual o colectiva de sistemas de provisión de agua y saneamiento. En Buenos Aires, por ejemplo, “la población sin conexión a redes hace perforaciones hasta una capa freática para subir agua mediante una bomba eléctrica. Se han censado 726 mil perforaciones en el gran Buenos Aires”, procedimiento que no impide la contaminación del agua pues está usualmente acompañado de la construcción de pozos negros. “Ambas respuestas son costosas porque cuestan entre 2,5 y 6,8 veces el salario mínimo legal mensual.”²⁵

En todo este panorama, la pregunta es: ¿Y dónde quedan los derechos humanos? En las declaraciones internacionales, la respuesta es nítida. En el funcionamiento de los sistemas y regímenes internacionales, sin embargo, el derecho al agua carece de plena vigencia debido a la operación simultánea de diversas lógicas de política pública. Actualmente, las instituciones multilaterales promueven políticas basadas en las siguientes premisas: el agua debe ser tratada como bien económico y el agua debe ser valorada con los métodos y teorías de la economía ambiental. Además, el diseño actual de los regímenes internacionales opera en similar sentido pues “el derecho al agua es interpretado como un componente implícito de otros derechos humanos fundamentales o es incluido explícitamente en instrumentos no vinculantes diseñados para lograr fines específicos.”²⁶

25 Pedro Pírez, *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

26 John Scandon, *Water as a Human Right?*, IUCN, Gland., 2004, p. 12.

La privatización de los servicios de agua en el Ecuador

En Ecuador, las políticas de ajuste estructural y de estabilización macroeconómica propiciadas por el Banco Mundial y el FMI no bastaron para completar la transferencia hacia el sector privado de los activos públicos con mayor importancia económica. Por ello, cuando se toman los parámetros utilizados habitualmente para evaluar el avance de la “modernización”, Ecuador suele aparecer como un país poco o nada exitoso en los procesos de privatización. Esto no significa, sin embargo, que no se hayan creado las condiciones económicas, jurídicas, políticas y culturales para avanzar en ese sentido. Tampoco significa que, a futuro, no existan escenarios favorables para avanzar hacia la privatización.

A partir del 2005, la eventual firma de un tratado de liberalización comercial entre Ecuador y Estados Unidos, la conclusión de las negociaciones del GATS y la implementación de las políticas globales diseñadas desde las instituciones multilaterales representarán tres fuentes de presión cuya confluencia simultánea les permitirá a los interesados en fomentar la participación privada lograr todo aquello que no pudieron alcanzar durante las anteriores décadas. Adicionalmente, para crear el empujón final hacia las privatizaciones, las condiciones domésticas están relativamente dadas y son favorables. Económicamente, los gobiernos subnacionales están sujetos a restricciones fiscales permanentes que les conducirán a convertir a la participación privada en la opción preferente de política para proporcionar servicios de agua y saneamiento. Jurídicamente, se han creado las condiciones necesarias para facilitar la participación privada mediante leyes especiales que, aunque la Constitución ecuatoriana proclame lo contrario, facilitarán el proceso privatizador. Culturalmente, los hacedores de política, los funcionarios y los líderes de opinión hegemónicos aprecian al mercado y al sector privado como parte imprescindible de las soluciones a los problemas del desarrollo. Políticamente, si bien ciertos sectores organizados de la sociedad civil podrían demostrar una oposición activa a la privatización, no se ha logrado constituir un bloque consistente de fuerzas sociales para impulsar un proyecto económico alternativo. Negar esta última circunstancia sería, simplemente, auto engañarse.

En la creación de las condiciones favorables para la privatización de los activos públicos en Ecuador, las instituciones multilaterales han desarrollado tareas importantes que se articulan entre sí para conformar una estrategia cuyo resultado final será la privatización de los servicios públicos. En primer lugar, las instituciones multilaterales propician, financian o conducen estudios que, enmarcados dentro de la ortodoxia vigente, conducen a facilitar las condiciones ideológicas y políticas de la privatización. Respaldados por los análisis “hechos a la medida”, se empiezan a diseñar proyectos sectoriales que crean las condiciones, los técnicos y la información necesaria para privatizar. Dado que estos proyectos constituyen la punta

de lanza por la cual comienzan las privatizaciones, se puede observar, a través de ellos, hacia dónde se dirigen los esfuerzos multilaterales. Inicialmente, los afanes privatizadores estuvieron dirigidos hacia los mercados más rentables, a saber, las grandes ciudades como Quito y Guayaquil. Acompañando a estos esfuerzos, y para ampliar las condiciones favorables, se implementaron proyectos para el manejo del agua a nivel rural. Posteriormente, los esfuerzos estarán dirigidos hacia las ciudades intermedias utilizando para tal efecto el Programa de Agua Potable para Ciudades Intermedias (PRASCI), un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo.²⁷

Desde hace décadas, las instituciones multilaterales prefiguran las características del manejo doméstico del sector de agua y saneamiento mediante condicionamientos explícitos e implícitos. De manera explícita, se utilizan las cartas de intención del FMI, los programas de asistencia al país u otros instrumentos similares para colocar a la participación privada en agua y saneamiento como parte de la agenda aceptada de política de los gobiernos nacionales. De manera implícita, las instituciones multilaterales dirigen su cartera de préstamos reembolsables y sus acciones de asistencia técnica solamente a aquellos proyectos conducentes a la participación privada. A todo lo anterior, se debe añadir la incapacidad de la sociedad civil y de los gobiernos ecuatorianos para conocer y posicionarse críticamente con respecto a las agendas de política impulsadas por las redes de política y las asociaciones público-privadas transnacionales.

En Guayaquil, la concesión perjudica a todos los ecuatorianos

Aunque pudieran parecer eventos aislados y excepcionales, la concesión de los servicios de agua y saneamiento suceden como resultado de procesos de política articulados entre sí. Por ello, la concesión efectuada en Guayaquil comenzó realmente con un suceso nacional: la promulgación de la *Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada* en 1993. Casi inmediatamente después, en 1994, el control socialcristiano del gobierno municipal permitió reestructurar las empresas públicas mediante la creación de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG), una institución resultante de la fusión de la empresa provincial de agua potable del Guayas (EPAP-G) y la empresa municipal de alcantarillado de Guayaquil (EMAG). Una vez ratificada la opción de las autoridades municipales socialcristianas por la incorporación del sector privado, el BID creó proyectos de reconversión y reforma de las instituciones públicas para facilitar la transición hacia la operación privada. Posteriormente, se generaron las condiciones adecuadas para socializar los costos de la privatización y privatizar las ganancias. En 1997, conforme sucedió la modificación de la estructura de las tarifas, se inauguró un proceso de incremento de precios al consumidor que prosiguió sostenida y continuamente hasta el 2000. También en 1997, se diseñaron “subastas competitivas” utilizando los crite-

rios emanados por el sector privado: ECAPAG suscribió un contrato con Banque PARIBAS para recibir apoyo en todas las fases del proceso de concesión. Para hacer más atractiva a la concesión de los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil, las instituciones multilaterales pusieron su granito de arena. Además de que el BID proporcionó asistencia financiera y no financiera para solventar los costos y requerimientos técnicos demandados en los diversos componentes del proceso de participación privada, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) experimentó con un nuevo mecanismo de aseguramiento contra riesgo político diseñado a favor de las corporaciones transnacionales. Finalmente, cual resultado de la tradicional discrecionalidad de la política, posible gracias al control social cristiano del gobierno local, se firmó un contrato de concesión en el 2001 a espaldas de la sociedad... tan a espaldas de la sociedad que su firma sucedió en Washington.

Considerado por el presidente del BID como un modelo a seguir, éste contrato de concesión y sus 12 anexos contienen información suficiente para discriminar lo que podría pasar en las próximas décadas con los servicios de agua potable y saneamiento en Guayaquil.²⁸ Seguidamente, para evidenciar la brecha entre la realidad de la participación privada y el discurso de las instituciones multilaterales, se torna conveniente destacar que:

- **La concesión no garantiza que el gobierno municipal quede dotado con una mejor infraestructura al final del periodo**— El contrato deja abierta la posibilidad para que el sector público pague por los bienes e instalaciones que la empresa concesionaria transfiera a ECAPAG al finalizar la concesión: “el contrato contempla mecanismos para que la concesionaria recupere todas las inversiones realizadas para ampliar, mejorar o rehabilitar los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil. Así, ECAPAG asume la obligación de compensar a la concesionaria por la parte de las inversiones realizadas en bienes y mejoras no recuperados vía tarifas durante el periodo de la concesión.”²⁹
- **Todos los ciudadanos ecuatorianos contribuyen a aumentar los ingresos de la empresa concesionaria**— El contrato especifica que las tasas de mantenimiento del alcantarillado pluvial recaudadas por el Municipio de Guayaquil, el impuesto sobre el servicio de telecomunicaciones y las contribuciones especiales de mejoras constituyen parte de los ingresos de la concesionaria.
- **La política tarifaria plantea como su objetivo la eliminación de “la diferenciación entre consumidores”**— El contrato obliga a la eliminación de subsidios cruzados. Adicionalmente, se estipula que las tarifas pueden revisarse ordinaria-

28 En los 12 anexos al contrato de concesión de los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil, se cubren los siguientes temas: arbitraje internacional, parámetros de calidad del servicio, área de concesión, garantía de cumplimiento, programa de expansión, procedimientos de revisión de la tarifa, inventario de bienes muebles e inmuebles, sanciones y multas, reglamento tarifario, normatividad sobre información y monitoreo; convenios, contratos, créditos y litigios; y funciones del ente regulador. Al respecto, véase: ECAPAG-Interagua, *Contrato de concesión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento de la ciudad de Guayaquil celebrado entre ECAPAG e International Water Services (Guayaquil) Interagua C. Ltda.*, Washington, D.C., 2001.

29 Javier Díaz, *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil, Ecuador*, BID, Washington, D.C., 2003, p. 21.

mente cada cinco años. A su vez, se admite la modificación de tarifas mediante acciones extraordinarias y ajuste automático.

- **La cobertura de los barrios marginales no está asegurada**— Independientemente de cuáles fueran las características jurídicas del contrato, la concesión está basada en una racionalidad económica no favorable para la extensión de los servicios hacia todos quienes los necesiten. Los barrios marginales podrían no ser atendidos porque el concesionario no tiene restricciones respecto a la localización de las nuevas conexiones, porque los barrios marginales tienen escasa capacidad de pago y, por tanto, mayores probabilidades de morosidad, porque las tarifas medias para los hogares marginales serán menores a las tarifas medias de otros barrios, mientras duren los subsidios cruzados, o porque los costos unitarios son mayores en los barrios marginales “dada la prácticamente inexistencia de infraestructura y la ausencia de planes de urbanización y expansión”.³⁰

Las instituciones multilaterales no desconocen estas circunstancias. Aparentemente, sin embargo, solamente esperan que no se efectiven. Siendo así, y teniendo en cuenta las características antes mencionadas del contrato con Interagua, la pregunta es: hasta fines del 2004, ¿cuáles han sido los resultados de la concesión en Guayaquil? Desde la visión de los pobladores participantes en las mesas propiciadas por el Foro de los Recursos Hídricos, los resultados de la concesión pueden resumirse en los siguientes aspectos:³¹

- **Los niveles de cobertura no han variado significativamente desde la concesión**— Según datos censales, en agosto del 2001, el 80,2% de la población guayaquileña tenía cobertura de servicios de agua potable. En agosto del 2004, la cobertura alcanza al 81% de los residentes, una cifra configurada tomando en cuenta incluso las instalaciones hechas en Trinitaria, Limonal, Bastión Popular, Pascuales y Prosperina. Según la información de campo levantada, los barrios con menores niveles de conexión de agua potable son Flor de Bastión, Paraíso de la Flor, La Nueva Prosperina, Los Vergeles, Pancho Jácome, Guerreros del Fortín, Valerio Estacio, Juan Montalvo, Cisne Dos y Guasmo Centro-Sur.
- **Las obras realizadas por Interagua tienden a concentrarse en zonas con mayor rentabilidad**— A diferencia de lo que suele afirmarse en la publicidad de la concesionaria, los pobladores consideran que Interagua privilegia la instalación de guías en las nuevas urbanizaciones donde los consumidores de clase media estarán domiciliados. Para ilustrar este punto, se cita el caso de “Mucho Lote”, una urbanización en la cual “ni siquiera viven personas todavía y ya están listas las tuberías de agua para que les instalen las guías domiciliarias”. Esta situación contrasta con aquello que sucede en el Sector Dos de Bastión Popular, en el Suburbio Oeste de Cisne Dos, en Pancho Jácome, en Juan Montalvo y en el Guasmo, áreas éstas

30 Javier Díaz, *La participación del sector privado...*, 2003, p. 21.

31 A continuación, se utilizará la información emanada de las mesas del Foro de los Recursos Hídricos efectuadas en la provincia del Guayas y sintetizadas por William Tagle.

de bajos ingresos en las cuales, si bien podrían existir tuberías con capacidad para satisfacer a todas las zonas, no se han instalado guías domiciliarias. A consecuencia de esto, tales sectores experimentan un perjuicio en dos sentidos: por un lado, no reciben agua las 24 horas del día y, por otro lado, se les cobra “arbitrariamente”.

- **El Municipio solapa el procedimiento selectivo de la concesionaria**— Según los dirigentes de las organizaciones sociales pertenecientes a los barrios de menores ingresos relativos, las autoridades municipales no han emprendido acciones efectivas para exigirle a la concesionaria que cubra las necesidades de infraestructura de las áreas menos rentables a corto plazo: “Cuando le hemos solicitado al Municipio de Guayaquil que intervenga favorablemente, las respuestas son cordiales pero siempre son las mismas. Nos dicen que debemos acogernos a lo planificado por el ente administrador del agua y que tengamos la paciencia. Nos dicen que ya llegará nuestro turno. Pero, con esta cantaleta, nos tienen esperando varios años. Por eso, debido a la desatención a nuestras solicitudes desde la autoridad y desde la empresa, los Directivos de la Junta Cívica para el Desarrollo del Guasmo prefirieron buscar ayuda con los voluntarios estadounidenses”. A estos testimonios directos, se suman las versiones de la prensa local, en la cual las diversas cartas al editor enviadas por los ciudadanos denuncian la anuencia municipal.
- **La resolución de conflictos entre proveedor y clientes tiende a volverse más compleja y difícil**— Para los guayaquileños residentes en los barrios de menores ingresos relativos, la participación privada en la provisión de servicios de agua potable no ha generado estructuras más ágiles y menos discrecionales para la resolución de los conflictos cotidianos. Básicamente, en las distintas mesas del Foro de los Recursos Hídricos, se destacó que el problema radica en la actitud intransigente de la empresa, pues “siempre que hay inconvenientes, la concesionaria sólo plantea una cosa: primero que le paguemos y luego que conversemos. Es decir, se nos condiciona la conversación posterior al pago anticipado. Pero, nuestras quejas son justamente porque nos cobran lo que quieren”.
- **Los viejos conflictos por el uso ilegal de agua tienden a perpetuarse**— Por ejemplo, el actual conflicto de Interagua con los moradores del sector de Mapasingue emergió, en realidad, a fines de los ochentas cuando la provisión de servicios fue organizada mediante la instalación de reservorios de poca capacidad, piletas comunales y mangueras improvisadas. Utilizando estos dispositivos rudimentarios, se procedió a organizar a los usuarios mediante un “administrador”, líder comunitario o representante de asamblea que, entre otras funciones de intermediación, debía recoger los aportes de los residentes y pagar la cuenta colectiva. En agosto del 2004, el problema de Mapasingue intentó ser solucionado instalando reservorios más grandes con guías a domicilio. Sin embargo, dado que la empresa

Interagua ha colocado un medidor general, “las familias menos numerosas son perjudicadas porque les toca pagar la misma cantidad que las familias más numerosas. Entonces nos crearon un problema más complejo porque se crean conflictos entre familias. Lo ideal sería que cada familia tenga su propio medidor de agua”.

Como práctica para ampliar coyunturalmente la cobertura, la instalación de “piletas” o medidores comunales está generalizándose incluso en los barrios de ingresos medios, contribuyéndose así al surgimiento de nuevos conflictos: “Interagua está instalando un medidor de agua para todos los departamentos y dice que nosotros debemos repartir el costo en forma equitativa. Pero, en la práctica, esto significa que si un morador se atrasa en el pago de su cuota proporcional, todos tenemos conflicto. Además, el Banco de la Vivienda tiene muchos juicios de coactivas por cuanto los dueños de los departamentos no pagan los dividendos que adeudan; peor van a pagar el agua en forma conjunta.”

- **La ausencia de procedimientos ágiles para la resolución de conflictos fomenta las acciones directas de protesta pública**— Según los participantes en las mesas del Foro, el Municipio de Guayaquil, ECAPAG y la concesionaria eluden sus responsabilidades en la resolución de los conflictos con los consumidores: “La Municipalidad dice siempre que no tiene responsabilidad directa en agua potable o alcantarillado pues el regulador es ECAPAG. Por su lado, cuando se le ha solicitado alguna información o se le ha realizado algún pedido, ECAPAG dice que cualquier cosa debe ser consultada o tramitada con la concesionaria. Las autoridades públicas no quieren asumir su deber en la regulación del agua y del alcantarillado de la provincia y de la ciudad. Por el lado de Interagua, la cosa tampoco tiene salida real. Cuando un usuario plantea un reclamo, la concesionaria lo invita a utilizar los teléfonos para quejas donde se deben reportar los inconvenientes. Pero no contestan a la brevedad posible, sino cuando ellos lo estiman necesario. Solo después que el usuario ha llamado varias veces y ha logrado ponerse al día en sus pagos, recibe alguna respuesta. Aunque respondan, tampoco solucionan”.

Durante el segundo semestre del 2004, las calles devinieron en el escenario para los reclamos de los usuarios por la falta de provisión de servicios básicos o por la baja calidad del servicio prestado por la concesionaria. Por ejemplo, los habitantes del Guasmo se tomaron las instalaciones de ECAPAG, obstruyeron el tránsito en las vías públicas y realizaron una “maratón” exigiendo un mejor trato por parte de Interagua. Por su parte, los moradores de Mapasingue protestaron por la falta de provisión de agua ocasionada por la ausencia de utilización de los reservorios construidos unos meses atrás. También los pobladores de Trinitaria protestaron en las calles porque “no se conocía cuanto tenían que pagar una vez instalados los servicios de alcantarillado y agua potable”. Similares acontecimientos fueron desarrollados por los habitantes de Santa María de las Lomas, “La Vía a Daule”, Pájaro

Azul, Luchadores del Norte, Pastor Vera, Ficoa de Montalvo, Tres de Diciembre y Juan Montalvo.

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, los impactos de la participación privada en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento no deben ser evaluados reduciendo el análisis a la consideración de efectos estáticos apreciados con referencia al cumplimiento o incumplimiento de los términos originales del contrato sobre acceso al servicio y su calidad. Cuando se adopta esta perspectiva, se pierden de vista toda la gama de implicaciones que, a mediano y largo plazo, la participación privada engendra en las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas del país. La preferencia por evaluaciones estáticas, sin embargo, suele aparecer habitualmente en documentos “técnicos”. Según el informe de Interagua correspondiente al período 2002-2003,³² la concesión ha tenido un desempeño satisfactorio en sus diversos aspectos de gestión, a saber, operaciones, inversiones, comercialización, administración, finanzas, comunicación, recursos humanos, etc. No se puede considerar que tal diagnóstico sea tendencioso ni falaz por una simple razón: la gestión de la concesión es efectivamente satisfactoria porque el contrato es bondadoso en sus exigencias a la concesionaria. Por ello, para descubrir lo que está pasando y lo que podría pasar, se requiere mirar en otra dirección. Según las informaciones transmitidas por la prensa y las investigaciones de campo, se observa la emergencia de conflictos en diversos ámbitos:

- **Los conflictos entre usuarios y la empresa**— La prensa ecuatoriana ha registrado casos de quejas de los usuarios por los elevados valores de las planillas, por el cobro anticipado de servicios, por la mala calidad del servicio, por demoras injustificadas y por la ausencia del servicio. Por ejemplo:
 - En marzo del 2002, se produjo una reunión entre la Defensoría del Pueblo y funcionarios de Interagua para tratar reclamos de usuarios por facturaciones injustificadas. El Defensor del Pueblo indicó que Interagua no justificó la forma de facturar el consumo de agua potable, “sino que bajo argumentaciones de que se han detectado fugas en las instalaciones interiores pretende cobrar un consumo no justificado”.
 - En agosto del 2003, en las cooperativas María Eugenia Cordovez y 31 de Agosto de la Prosperina, se evidenciaron protestas por la facturación anticipada del servicio de agua potable: “Después de que la concesionaria realizó oficialmente la entrega de medidores y guías para 3.000 familias de las dos cooperativas, varios moradores se acercaron a los directivos de Interagua que estaban presentes para pedirles que le explicaran por qué les han entregado las planillas de agua antes de que les conectaran el servicio”. Como entidad reguladora, ECAPAG ha demandado a la concesionaria el reintegro del dinero a los usuarios.

- En febrero del 2004, en el Cantón Playas de la península de Santa Elena, los habitantes bloquearon la vía principal para exigir un adecuado aprovisionamiento de agua potable, pues Interagua había suspendido el suministro definitivamente, “porque hay una deuda de 24 mil dólares pendiente”.
- En marzo del 2004, el presidente de la Asociación de Microempresarios del Cerro Santa Ana reclamó por la lentitud de los trabajos de construcción de una cámara de registro para agua potable, lentitud que ha ocasionado demoras de 21 días, las cuales afectan el buen desarrollo de las actividades comerciales.
- **Los conflictos entre las entidades públicas y la concesionaria—** En junio del 2004, Interagua anunció que procedería a cortar el suministro de agua a varias entidades públicas que no habían cancelado sus facturas, entre las cuales se encontraban el Centro de Rehabilitación Social, las Fuerzas Armadas, el IESS, los hospitales del Ministerio de Salud Pública de Guayaquil, la Policía Nacional, la Dirección de Aviación Civil, el Consejo Provincial y el Ministerio de Educación y Cultura. A fines de ese mes, la subsecretaría de Educación se reunió con los directivos de los colegios que tenían suspendido el suministro de agua potable. En esta ocasión, la funcionaria del Ministerio de educación manifestó que, si bien el Ministerio no podía hacerse cargo de las deudas, se reuniría con los ejecutivos de Interagua para de alcanzar convenios sobre las formas de pago. Dado que no habría condenación de las deudas, los funcionarios públicos nacionales solicitarían a Interagua que reconecte el servicio de agua cancelando un 30% de lo adeudado y que prolongue los plazos de pago. En sus expresiones ante la prensa, aquella funcionaria solicitó también a los directivos de los establecimientos educativos que revisen las guías y los medidores, porque los montos de las planillas eran elevados y superaban los 400 dólares mensuales. Al día siguiente, las autoridades de los colegios sin agua y la subsecretaría de Educación llegaron a la conclusión de que, incluso para poder cancelar el 30% del monto adeudado a Interagua, se necesitaba conseguir financiamiento extraordinario mediante la realización de eventos extracurriculares y un incremento del presupuesto anual otorgado por el Ministro de Economía a los planteles educativos.
- **Los conflictos entre el regulador y la concesionaria—** Entre el Municipio de Guayaquil, ECAPAG e Interagua han aparecido conatos de conflicto en los cuales han estado involucrados terceros, como empresas y municipalidades de la Península. Por ejemplo, en octubre del 2002, el consorcio FIMM Sumid presentó una demanda contra ECAPAG por el incumplimiento del contrato de concesión para la prestación de servicios de lectura de medidores. En agosto del 2003, ECAPAG impuso sanciones a Interagua por el cobro indebido de la instalación de medidores de agua en los domicilios. La concesionaria respondió destacando que consideraba

que “no estaba haciendo nada malo” y que se guardaba “el derecho de revisar la resolución de ECAPAG”. Unos meses después, en enero del 2004, el Municipio de Guayaquil indicó que “la responsabilidad de mantener en buen estado las redes de alcantarillado de la ciudad recae en la concesionaria de agua potable y alcantarillado” y que “el Cabildo ha invertido más en la conversión del sistema de alcantarillado que Interagua”.

- **Los conflictos entre la concesionaria y los “proveedores independientes de agua”**— A principios de enero del 2004, se evidenció un conflicto entre Interagua y la Asociación de Tanqueros Proveedores de Agua, gremio éste que cerró las carreteras para exigir la reapertura de las bocatomas ubicadas en Bastión Popular. “Los repartidores de agua plantean al Alcalde una prórroga de dos a tres meses para continuar trabajando en el lugar, hasta que Interagua apruebe el traslado de los medidores en el terreno que el gremio adquirió con fondos de sus socios, ubicado en el recinto La Germania (cantón Daule)”. En marzo del 2004, las relaciones entre dueños de tanqueros e Interagua se volvieron nuevamente conflictivas “porque la empresa concesionaria de agua potable y alcantarillado, Interagua, no los deja proveerse del líquido en las bocatomas más cercanas a sus zonas de trabajo”. Esta circunstancia implica: “hacer cinco viajes durante el día, desde la vía a Daule hasta la vía a la costa para proveerse del líquido, venderlo y ganar 33 dólares”. “Nadie vive con ese valor. Debo pagar las pensiones de mis hijos y la comida”. El desacuerdo entre los tanqueros e Interagua finalizó después de un acuerdo para trabajar en conjunto: “los propietarios de la toma se comprometieron a trasladarse hasta la distribuidora de agua de Puerto Azul a abastecerse del líquido, para después repararlo en los alrededores de la vía a Daule. También resolvieron no volver a cerrar las vías ubicadas en los alrededores a las tomas de agua, ni propiciar desmanes que puedan afectar el orden y el ornato de la ciudad”. Por su parte, “Interagua aceptó el proyecto de construcción de una nueva bocatoma en el kilómetro 18 de la vía a Daule, en el recinto Germania, hasta donde se trasladarán los tanqueros”.

Finalmente, centrando nuevamente la discusión en los aspectos de la “gobernanza”, se podría destacar que la concesión de los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil deja algunas lecciones que deberían ser tomadas en consideración por otros gobiernos locales ecuatorianos.³³ Veamos.

- **El fracaso de las licitaciones como táctica de privatización**— En Guayaquil, el “largo proceso de privatización” puede ser interpretado como la expresión de un juego de colusión estructurado en función de garantizar altos niveles de rentabilidad a los inversionistas internacionales, minimizar las resistencias de los trabajadores de las empresas públicas y disminuir la oposición ciudadana a la participación privada. En este juego colusorio intervinieron las instituciones multilaterales, los gobiernos nacionales, el municipio de Guayaquil y las corporaciones transna-

33 Dicho sea de paso, el estudio efectuado para el BID por Javier Díaz proporciona la materia prima suficiente a partir de la cual se pueden inferir las “lecciones” presentadas a continuación.

cionales. Las demoras en la licitación definitiva obedecieron a maniobras de los concesionarios encaminadas a mejorar sus capacidades de influencia, endurecer sus ofertas y lograr mejores condiciones finales. Obsérvese que, en la segunda licitación, se creó una fase de “expresión de pareceres”, en la cual los consorcios preseleccionados participaban en la definición de los términos del contrato definitivo de concesión.³⁴

- **La declaratoria de éxito sin suficientes evidencias empíricas—** A pesar de que no existen evaluaciones oficiales o no oficiales detalladas sobre la calidad y cobertura de los servicios desde la transferencia de operaciones a Interagua, la concesión guayaquileña ha sido calificada como un ejemplo exitoso a seguir. De esta manera, se crean narrativas que incitan a la adopción de ciertas opciones de política sin considerar las especificidades existentes en otros gobiernos municipales ecuatorianos.
- **La justificación estándar de la privatización—** En el caso guayaquileño, la concesión fue justificada mediante los argumentos usuales del discurso multilateral, a saber, poca cobertura, baja calidad del servicio, deterioro de la infraestructura e incapacidad pública para realizar inversiones. Para mantener la plausibilidad social de la decisión adoptada, se utilizan datos e indicadores de gestión no comparables inter-temporalmente.
- **La persuasión a las masas como sustituto a la participación ciudadana—** Sin lugar a dudas, la concesión de los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil constituye un ejemplo de “privatización desde arriba”, realizada con una lógica de mercadeo empresarial. Por ello, se asume que el usuario participa en tanto es “informado” sobre los acontecimientos relacionados con las operaciones de la concesionaria. En tal sentido, la información tiene como objetivo modificar las actitudes y no empoderar a las comunidades. Propiamente, desde esta lógica de mercadeo empresarial, la transparencia informativa busca generar apoyos en la prensa, en las empresas publicitarias locales y en otros formadores de opinión: “una característica interesante de la reforma de Guayaquil fue la importancia que se atribuyó a las campañas de comunicación con la sociedad civil para mitigar el rechazo que pudiera generar la concesión [...] el contrato de concesión comprometía al operador privado a dar continuidad a este esfuerzo.”³⁵
- **La participación privada está sesgada a favor del sector privado transnacional—** Debido a la colusión entre actores económicos y políticos, las licitaciones contemplan requisitos que el sector privado nacional difícilmente podría satisfacer. Por ejemplo, en la primera licitación efectuada en Guayaquil, se exigía empresas con experiencia operativa de 600 mil conexiones y con patrimonio neto de 360 millones. A consecuencia de requerimientos capaces de excluir tácitamente a

diversos proveedores, desde sus mismos prolegómenos, los procesos de participación privada no contribuyen a la conformación de estructuras más competitivas en el sector de agua y saneamiento.

- **La desautorización de las instituciones y leyes locales**— Las privatizaciones propiciadas por las instituciones financieras multilaterales fortalecen los regímenes internacionales y son contrarias al fortalecimiento de las instituciones locales. Así, por ejemplo, la firma del contrato en Washington fue justificada aduciendo que, “dada la legislación ecuatoriana”, los actores prefirieron “la posibilidad de acudir a un arbitraje internacional en caso de disputas”.³⁶
- **La captura del regulador parecería ser un elemento indisociable de la participación privada**— En Guayaquil, la “independencia del regulador” no está asegurada. Por el contrario, se incentiva la “captura del regulador” por parte de la empresa trasnacional en tanto ésta financia las funciones de regulación y control de ECAPAG.
- **El riesgo como argumento para aumentar las ganancias**— Los riesgos políticos y reguladores son utilizados por las empresas transnacionales para presionar a los gobiernos locales y nacionales a asumir, mediante la contratación de deuda externa, los diversos costos del proceso de privatización. Por su parte, las instituciones multilaterales están prestas a ayudar en la cobertura de los riesgos para las empresas mediante mecanismos como la póliza de seguro del MIGA. Hasta el momento, según se conoce, no existen mecanismos tan entusiastas propuestos por las instituciones multilaterales para cubrir los riesgos de los consumidores, de los gobiernos locales o de los países.
- **La construcción de capacidades para sostener a la concesión**— En el intento por cubrir los riesgos reguladores, los gobiernos nacionales y subnacionales, las empresas privadas y las instituciones multilaterales crean contratos e incluso instituciones favorables a los intereses del sector privado. Se produce así un cambio institucional cuyo propósito no es asegurar una mejor “gobernanza” de los recursos hídricos, sino una mayor ganancia empresarial. Adicionalmente, en este proceso de transformación institucional, las instituciones reguladoras como ECAPAG adquieren capacidades, experticias, conocimientos no para defender los intereses de los consumidores, sino para garantizar los términos del contrato.
- **Los costos sociales son minimizados**— Antes, después y durante el proceso de privatización, las instituciones multilaterales utilizan una definición simplista, estática y de corto plazo de “costos sociales”. La reducción de personal de la empresa pública preexistente, los posibles incrementos de tarifas, la ampliación de los niveles de cobertura o la limpieza de redes de alcantarillado constituyen criterios propios de una visión macroeconómica en la cual las “externalidades” son definidas

en función de todo aquello que podría obstaculizar la labor o deteriorar la imagen de la empresa privada.

- **El Estado asume los pasivos laborales—** Para evitarle a la empresa concesionaria los problemas asociados con los trabajadores, las leyes laborales y los derechos humanos, el proceso privatizador está estructurado a efectos de que el sector público nacional o municipal asuma los costos asociados con despidos y jubilados. Así, surgen situaciones absurdas tales como que, después de hacer la transferencia a la concesionaria y sin percibir ingresos por los servicios de agua y saneamiento, ECAPAG debió hacerse cargo del pago de las jubilaciones de sus antiguos trabajadores. Dicho en otra forma, “el gobierno central, a través de la asunción de diversas deudas de ECAPAG y con la aceptación del préstamo del BID, hizo posible que no se trasladaran al concesionario pasivos laborales y financieros”³⁷
- **La privatización no sucede simplemente porque existe decisión política—** Desde la lógica multilateral, la incorporación del sector privado fue posible gracias a la “decisión política de dar una solución estable a la crisis de servicios.”³⁸ En realidad, la privatización debe ser vista con referencia al control autoritario del partido socialcristiano de la alcaldía, a la capacidad de presión de la oligarquía guayaquileña para hacer que el Estado asuma los costos del proceso y a la creación de una alianza entre las empresas transnacionales y los grandes empresarios guayaquileños.
- **Los conflictos surgen por el “rentismo” empresarial—** La transferencia de los ingresos procedentes de impuestos sobre telecomunicaciones ha generado conflictos entre el municipio y la concesionaria. Al respecto, se debe destacar que esta transferencia está respaldada por la ley, evidenciándose así que los marcos jurídicos ecuatorianos constituyen la misma fuente del “rentismo” empresarial.
- **La reducción del costo del agua para los pobres debe ser comprobada—** El caso guayaquileño demuestra que no se puede sostener *a priori* que el agua proporcionada por las concesionarias será más barata que el agua proporcionada por los tanqueros. Por ejemplo, cuando se evidenció el problema de las instituciones educativas públicas a las cuales Interagua suspendió el servicio por deudas, la prensa reportó testimonios de los maestros según los cuales el costo de adquirir 3 tanqueros semanales a 20 dólares cada uno era inferior a pagar planillas de agua que en promedio tenían 400 dólares.
- **Las regulaciones finales son relativamente laxas y quedan abiertas a negociaciones posteriores—** Especialmente cuando suceden “fracasos” en las subastas, se suele observar una notoria reducción de los condicionamientos impuestos por las autoridades públicas a las corporaciones transnacionales, una reducción efec-

37 Javier Díaz, *La participación del sector privado...*, 2003, p. 28.

38 Javier Díaz, *La participación del sector privado...*, 2003, p. 28.

tuada y justificada en nombre de atraer a la inversión extranjera. Así, cuando se comparan los términos contractuales incorporados en la primera y la segunda licitación efectuadas en Guayaquil, se aprecia que “se redujeron y flexibilizaron significativamente las exigencias de inversión al concesionario [...] se otorgó una mayor libertad en la localización de las nuevas conexiones y se redujeron los requisitos referentes a la rehabilitación de los sistemas y el tratamiento de aguas servidas. Las modificaciones eliminaron aquellas cláusulas del contrato de concesión hacia las que los consorcios habían mostrado un mayor rechazo.”³⁹ De manera más específica, se observa que se fijaron únicamente metas indicativas de calidad y cobertura a partir del quinto año, se cambió un contrato que exigía determinados volúmenes de inversión por otro que exigía el logro de metas de calidad y cobertura, se otorgó libertad al concesionario para la localización de las nuevas conexiones, se renunció a proponer la velocidad de instalación de las conexiones como parámetro de selección, se eliminó el volumen mínimo de inversión requerida durante el primer quinquenio, se redujo la garantía de cumplimiento del contrato de 30 a 10 millones de dólares y se disminuyeron las exigencias de presión mínima de agua en las áreas urbanas y marginales. Cual consecuencia de todo lo anterior, según la apreciación del documento publicado por el BID, “la ausencia de restricciones llevaría a que el concesionario instalase las nuevas conexiones en los barrios en los que obtuviese una mayor rentabilidad en detrimento de los barrios más pobres.”⁴⁰

Machala: la oscuridad de las asociaciones público-privadas

La historia de la participación privada en la provisión de servicios de agua potable en Machala comienza a la sazón típica, a saber, con el deterioro de las instalaciones públicas.⁴¹ En 1994, la Municipalidad de Machala creó la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado EMAPAM, una institución condenada desde sus inicios al fracaso debido a la presencia de una política clientelar y de prácticas evidentemente corruptas. Por ello, la existencia de excesivo personal, el deficiente nivel técnico de los funcionarios, el establecimiento de privilegios discrecionales y la politización en los nombramientos contribuyeron a consolidar una tendencia permanente al déficit en la caja de la EMAPAM. En 1999, el alcalde Mario Minuche Murillo anunció que la municipalidad buscaría asociarse con una empresa privada para proveer servicios a la población. Apareció entonces en escena ORIOLSA, una empresa guayaquileña cuya razón constitutiva no estaba relacionada con la provisión de servicios de agua potable y cuya creación sucedió mediante un registro de apenas dos mil dólares como capital.

El 26 de junio del 2001, mediante una escritura pública registrada en una notaría de la ciudad de Guayaquil, la Municipalidad de Machala y ORIOLSA constituyeron la Compañía de Economía Mixta para Agua Potable, Alcantarillado y Aseo TRIPLEORO. Una vez que lograron acceder a la escritura y analizar sus contenidos, los sectores

39 Javier Díaz, *La participación del sector privado...*, 2003, p. 16.

40 Javier Díaz, *La participación del sector privado...*, 2003, p. 27.

41 Seguidamente, la exposición estará basada en la síntesis efectuada por Jaime Galarza a las discusiones y debates sobre la privatización del agua en la provincia de El Oro.

organizados de la sociedad civil de Machala desataron un cuestionamiento político y jurídico al proceso de participación privada. Este cuestionamiento está relacionado con ciertos rasgos sui-generis de la nueva compañía, entre los cuales destacan los siguientes:

En primer lugar, la compañía se constituyó registrando un capital de 5 mil dólares. Este valor es irrisorio si se considera que la infraestructura en plantas, redes e instalaciones de la antigua empresa municipal fue estimada en 60 millones de dólares por el Sindicato Único de Trabajadores de la EMAPAM y en 30 millones de dólares por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. En segundo lugar, a pesar de que la Municipalidad de Machala aportó con todos los activos físicos para la constitución de la compañía mixta, la empresa ORIOLSA posee el 70% de las acciones de TRIPLEORO. Por ello, en el directorio de la compañía mixta, la Municipalidad de Machala tiene derecho solo a un delegado y ORIOLSA tiene asegurados dos delegados. En tercer lugar, apenas a unas pocas horas de presentada la solicitud de inscripción, el Intendente de Compañías en El Oro aprobó e inscribió a TRIPLEORO en el registro correspondiente, procediendo así en desatención a las consultas y procedimientos administrativos habituales.

Dada la polémica pública sobre la formación de TRIPLEORO, ORIOLSA emprendió una campaña publicitaria en la cual afirmaba contar “con el respaldo técnico y financiero de importantes empresas internacionales” y, también, manifestó reiteradamente que aportaría con 10 millones de dólares en cinco años. No obstante, técnicos del sector han calculado que tal aporte sería notoriamente inferior a los ingresos que la empresa percibirá por planillaje, es decir, “los usuarios serán quienes financien la inversión sin que se advierta capital fresco por parte de la empresa privada”.

¿De donde podrían provenir los recursos necesarios para la inversión? Una vez más, el sector público ecuatoriano financiará la operación privada mediante contratación de deuda externa. A través del ABN Amor Bank, el Reino de Dinamarca concedió un préstamo de 15,6 millones de dólares a la municipalidad de Machala para la construcción de una nueva planta de agua potable. Una vez disuelta la empresa municipal EMAPAM, el goce del préstamo será efectuado por la compañía TRIPLEORO, pero su pago queda como obligación de la municipalidad de Machala en virtud del contrato de fideicomiso acordado entre ésta y el Banco Central del Ecuador.

Finalmente, en lo relativo a la situación de los funcionarios y trabajadores que laboraban anteriormente en EMAPAM, el Sindicato Único alega que existe incertidumbre y discriminación. Si bien la compañía TRIPLEORO manifestó que acogería al personal cesante, esto no ha ocurrido así. Por ello, los trabajadores emprendieron acciones de protesta que, debido a la afiliación del Alcalde de Machala con el

Partido Roldocista Ecuatoriano, fueron deslegitimadas por las autoridades locales calificándolas de actos deliberadamente politizados. Se ha configurado así una trama de conflictividad social en la cual, a la imbricación entre demandas laborales y proselitismo electoral, se agrega la actitud asumida por las cámaras empresariales de El Oro que, aunque la ley las facultaba para ser parte del directorio, no fueron consultadas por el Alcalde para liquidar la empresa EMAPAM.

En Quito, se experimenta con la participación privada gradual

Durante los últimos años, el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito ha incorporado al sector privado en algunas fases de la gestión administrativa relacionada con el catastro, la medición, la facturación, la recaudación y la atención al cliente. Dado el carácter temporal y espacialmente restringido de los contratos de tercerización, el gobierno municipal todavía mantiene el control de los servicios de agua potable y saneamiento. Esta situación podría cambiar, sin embargo, a mediano y largo plazo.

En respuesta a las experiencias de resistencia y protesta a los procesos de privatización del agua, las instituciones financieras multilaterales están incitando a la adopción de un “enfoque gradualista” para fomentar la participación privada transnacional. Básicamente, esta táctica gradualista comienza con la tercerización de algunas áreas de la gestión pública de servicios que no son políticamente visibles ni significativos para la población. También, en los prolegómenos de la privatización, se proceden a realizar estudios sobre escenarios futuros de demanda y oferta de servicios cuya conclusión casi inevitable es la necesidad de iniciar la transición hacia la participación privada “lo más rápido posible”.

Mediante este enfoque gradualista, las instituciones multilaterales logran manejar las resistencias y aumentar los consensos en tal forma que, cuando llega el momento de efectivizar la participación del sector privado, se han logrado condiciones tales como eliminar las resistencias de los trabajadores de las empresas públicas de agua potable y de los funcionarios de la administración municipal, acostumar a los usuarios al pago puntual de planillas, a la instalación de micro medidores y a otros elementos sustanciales para asegurar rentabilidad en las empresas concesionarias, crear condiciones más adecuadas para el funcionamiento de las concesionarias mediante transformaciones en los activos y pasivos de las empresas públicas, implementar políticas de comunicación para persuadir a la población sobre las bondades y la inevitabilidad de la participación privada en los servicios de agua y saneamiento, y propiciar sistemas de gestión de las cuencas de captación que, mediante diversas formas de privatización de la “gobernanza” ambiental, aseguren un suministro adecuado de recursos hídricos para la empresa concesionaria.

A su vez, para preparar el terreno adecuado para las corporaciones trasnacionales, las instituciones multilaterales “condicionan sin condicionar” a los gobiernos locales. Con el fin de acceder a los recursos externos necesarios para realizar intervenciones u obras incluso en áreas no relacionadas con los servicios de agua y saneamiento, los municipios deben aceptar propuestas de financiamiento en las cuales la participación del sector privado aparece como componente imprescindible, criterio de desempeño y condición de desembolso. Todo este *modus operandi* está presente en el caso del Distrito Metropolitano de Quito. Veamos.

- **Porque todo pinta bien en Quito, las instituciones multilaterales exigen fomentar la participación privada**— Empecemos señalando que este sutil proceso de privatización en ciernes representa uno de aquellos extraños casos en los cuales las instituciones multilaterales fomentan la participación privada aún cuando la mayoría de las cosas están bien y podrían estar mejor. Por ejemplo, al describir las condiciones actuales de la empresa municipal de agua, el Banco Interamericano de Desarrollo reconoce que la situación financiera es satisfactoria y “comparable con empresas de administración eficiente”. El endeudamiento a largo plazo está en niveles aceptables, la eficiencia de la cobranza de los servicios es aceptable (87%), la cobertura es aceptable pues alcanza al 85% de la población urbana en agua potable y al 65% en alcantarillado, “la calidad del agua suministrada y la continuidad del servicio son aceptables” y el volumen no contabilizado de agua alcanza un 15% por pérdidas físicas y un 23% por pérdidas comerciales. También se manifiesta que, en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, “los niveles de ahorro interno e ingresos de capital permiten tener un superávit luego de hacer frente a los gastos de capital”.

Siendo así, entonces, ¿por qué no fortalecer aún más a la empresa municipal a largo plazo? Según el BID, la respuesta radica en los posibles escenarios a futuro: se han “identificado necesidades de inversión de la EMAAP durante los próximos 20 años del orden de 300 millones de dólares.” Dado que las instituciones multilaterales y sus consultores suponen que el gobierno nacional y el gobierno local no dispondrán de ese monto, entonces la participación privada deviene en la única salida posible. Según el BID, esta opción sería apoyada por el gobierno ecuatoriano y por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

- **Los rasgos básicos de la propuesta de participación privada**— Mediante un préstamo cuyos garantes son el Gobierno del Ecuador y el Municipio del Distrito Metropolitano, el Banco Interamericano de Desarrollo otorga 94 millones de dólares a la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP-Q) para financiar el “Programa de Saneamiento Ambiental”.⁴² Lejos de reducirse simplemente al financiamiento de intervenciones ambientales, esta operación contempla los siguientes componentes y subcomponentes: (1) Manejo de laderas y control de

inundaciones: a) obras de regulación hídrica, estabilización de taludes y reparación y ampliación de colectores; b) manejo y conservación de áreas verdes urbanas y rurales; c) desarrollo comunitario; y d) reasentamiento de familias; (2) Obras de agua potable y alcantarillado: (a) obras de agua potable; y (b) obras de alcantarillado; y (3) Fortalecimiento institucional: (a) participación del sector privado; (b) fortalecimiento institucional del municipio; y (c) fortalecimiento institucional de EMAAP-Q.

Debido a este diseño, para poder acceder a recursos por 93,5 millones de dólares para obras e intervenciones que van desde la adquisición de tuberías hasta la creación de microempresas recolectoras de basura, el Municipio del Distrito Metropolitano debe aceptar una forma paradójica de “fortalecerse” a sí mismo en sus capacidades reguladoras y proveedoras,⁴³ a saber, concesionado a la empresa privada la gestión de los servicios de agua y saneamiento correspondiente a las áreas comerciales de Quito y a la zona de Parroquias Orientales.⁴⁴ La participación del sector privado en la gestión de la empresa municipal es apreciada como un aporte a “la eficiencia y sostenibilidad de los servicios de agua y alcantarillado” e, incluso, como una operación “que promueve la equidad social” y “la reducción de la pobreza”.

Por otra parte, colocando las fichas varias jugadas adelante en el tablero del ajedrez privatizador, el BID anticipa un diagnóstico imprescindible para, en un primer momento, incrementar las tarifas a los consumidores y, en un segundo momento, garantizar licitaciones atractivas para las corporaciones transnacionales. Se dice que los activos de la empresa municipal de agua están sobrevalorados y que los ingresos operacionales son insuficientes para cubrir la depreciación de los activos. Consecuentemente, se demanda la contratación de nuevos estudios para determinar el valor de los activos fijos.

- **Se fomenta la participación privada mediante un abanico de condicionamientos**— Para efectivizar los desembolsos de los préstamos, se plantean condiciones contractuales especiales. Con anterioridad al primer desembolso, por ejemplo, se demanda la creación de la “Unidad de Participación del Sector Privado”. Posteriormente, durante la ejecución, se exige un plan operativo anual que deberá incluir actividades como la contratación de la firma encargada de la divulgación de la participación del sector privado, la contratación de estudios para determinar los costos y tarifas, el valor de los activos fijos de la empresa y las condiciones de gestión del área comercial, la contratación de la gestión privada de aproximadamente el 50% del área comercial, la contratación de la banca de inversión para la participación del sector privado, la realización de una licitación para la participación del sector privado en las parroquias orientales, y la modificación de las estructuras de tarifas.

43 Según el BID, este mecanismo paradójico de fortalecimiento institucional es “consistente con los estudios realizados durante la preparación de esta operación”. Entre éstos, seguramente, se encuentra el estudio denominado *Análisis de alternativas de participación del sector privado en la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado en la EMAAPQ*, realizado por Roberto Chama en el 2001.

44 Con respecto a la zona de Parroquias Orientales (PO), el documento del BID destaca que “actualmente cuenta con 16.000 conexiones y una población de aproximadamente 100.000 personas. La zona de PO es una de las zonas de expansión más importantes de Quito, y su población es principalmente de medios y altos ingresos. El nuevo aeropuerto que atenderá a Quito estará ubicado en dicha zona. Se estima que el proyecto de inversión incluirá tratamiento de agua y red de distribución”.

Además, adelantándose a las normativas de “compras gubernamentales”, usualmente incorporadas a los tratados de libre comercio, el préstamo del BID exige la realización de licitación pública internacional para adquisiciones con valores superiores a 250 dólares, para adquisiciones con valores superiores a 3 millones de dólares para obras y para contratación de servicios de consultoría superiores a USD 200 mil. Por montos inferiores, las licitaciones se realizarán conforme a la legislación nacional pero en “conformidad con los procedimientos *ad hoc* acordados con el Banco”.

Como indicadores de desempeño para el proyecto financiado por el préstamo del BID, se plantean el margen operativo, la eficiencia en la cobranza, el número de empleados para cada 1.000 conexiones, los porcentajes de utilización de micro medidores, el índice de medidores leídos, la auditoría de gestión y tarifas, la contratación de banca de inversión, la participación del sector privado en las parroquias orientales, la gestión privada del 50% del área comercial y la implementación de tarifas basadas en el costo marginal a largo plazo (CMLP). Mediante esta batería de indicadores, en abril del 2005, “se realizará una revisión de medio término de la primera fase”.

Como pasos previos al programa, se identifican reformas de carácter institucional y financiero de la EMAAP-Q, entre las cuales destacan: (1) la fijación de tarifas a CMLP; (2) la creación de un fondo de subsidios al consumo básico de familias de bajos ingresos; (3) establecimiento de un mecanismo de regulación; y (4) la separación de costos de alcantarillado sanitario y drenaje pluvial.”

- **¿Qué pasará con los pobres del Distrito Metropolitano?**— Con respecto a la capacidad de pago de la población, a partir de estudios realizados en diciembre del 2001, el BID sostiene que “la mayoría de la población tiene capacidad para pagar 10 metros cúbicos por mes, el cual es un consumo de subsistencia aceptable”; proyección ésta realizada bajo el supuesto de que el valor de la cuenta mensual de agua fuese menor al 5% del ingreso familiar. Dado que se contempla incrementar las tarifas, se prevé que “el 23,5% de la población de los barrios donde hay intervenciones no tendría capacidad para pagar la totalidad del consumo básico”.

Para garantizar el acceso de los habitantes sin capacidad de pago, se propone la creación de un Fondo de Subsidio al Consumo e Infraestructura que cubriría únicamente a unos 62 mil usuarios de bajos ingresos que recibirían un subsidio de 2,8 dólares por factura. Este fondo será financiado mediante asignaciones presupuestarias del Municipio.⁴⁵

- **Las instituciones multilaterales sostienen que la participación privada en Quito es viable**— En la implementación de la participación privada en el Distrito Metropolitano, el BID percibe ciertas fuentes de “riesgo” generables por las posi-

⁴⁵ Según el BID, “los ingresos tributarios provenientes del Impuesto para el Agua representan una importante fuente de recursos de la EMAAP-Q. Éstos ascendieron de USD 9,7 millones a USD 15,8 millones en el 2000 y 2001. Se proyecta que la recaudación de este impuesto disminuirá y permanecerá en un promedio de USD 11 millones”.

bles reacciones políticas a un sistema de tarifas basado en el costo marginal, por el eventual desinterés de los empresarios privados en participar y por las contradicciones existentes entre las normativas jurídicas nacionales y locales. No obstante lo anterior, el BID mantiene una apreciación optimista pues “la variable social y política en la participación del sector privado en Ecuador, el alto costo de capital, la convocatoria de intereses al interior y hacia los agentes externos a la empresa, la experiencia de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG), y los avances de participación del sector privado en el área comercial logrados por la empresa, sugieren que la estrategia es financiera y políticamente viable”. Obviamente, este optimismo está basado en su experiencia en el manejo de circunstancias similares, una experiencia que sugiere emprender anticipadamente procesos de transformación de las percepciones ciudadanas.

El éxito de la participación privada en el sector de agua y saneamiento necesita un entorno favorable de parte de los usuarios, los trabajadores y los ejecutivos de la empresa. Una reacción negativa de los trabajadores y los usuarios a la participación privada es un riesgo significativo para el éxito de dicha participación. La experiencia ha demostrado que para manejar este riesgo es importante un proceso de comunicación transparente hacia el interior de la empresa y la sociedad, por lo que el programa incluye recursos para financiar una amplia campaña de comunicación. No se prevé la necesidad de un retiro extraordinario de personal para la participación del sector privado. Por otro lado, de las conversaciones del Banco con la empresa, se concluye que la participación privada en las áreas propuestas cuenta con el apoyo de la gerencia [...] Para la participación privada en el área comercial no se prevé riesgos mayores, ya que la empresa ha venido experimentando con esta modalidad. Se ha conversado con los funcionarios de esta área sobre la coparticipación en la gestión del área comercial, situación que han aceptado como un reto interesante a los logros que se han alcanzado hasta el momento. El indicador de ejecución previsto generaría una competencia saludable entre ambas partes.⁴⁶

- **Se dice que los impactos de la participación privada serán manejables—** Las previsiones optimistas son también reforzadas con otros razonamientos. Como suele pregonar usualmente el discurso multilateral, la promoción de la participación privada en los servicios de agua y saneamiento generará un balance de “externalidades” en el cual los impactos positivos superarán a los impactos negativos.

El programa tendrá impactos positivos en el medio ambiente y en la calidad de vida de la población: i) control de deslizamientos, inundaciones, flujo de lodos y protección de la infraestructura en áreas del centro histórico de Quito; ii) control de erosión en las quebradas; iii) terraceo y reforestación de sitios

de rellenos clandestinos; iv) eliminación de descargas y de lanzamientos de basuras en las quebradas; v) incorporación de la población en el manejo y mitigación del riesgo de deslizamientos e inundaciones; vi) apoyo a la creación de microempresas para recolectar basura en las quebradas; vii) provisión de SAA en la fase final a aproximadamente 200 mil personas (agua) y 74 mil personas (alcantarillado); viii) apoyo a la ciudadanía a través de la conformación de una red de organizaciones comunitarias; y ix) reasentamiento de 54 familias ubicadas en áreas de riesgo [...] La mayoría de los impactos negativos de la operación serán generados durante la construcción y mantenimiento de las obras. No obstante, estos impactos son temporales, localizados y fácilmente controlables. El programa dispone de especificaciones técnicas ambientales y sociales para mitigar estos impactos negativos que serán incorporadas a los pliegos de licitación y contratos de construcción. Para organizar la ejecución de los componentes sociales del Programa, se preparó un Plan Preliminar de Reasentamiento de acuerdo con la política del Banco (OP-710) y un Plan de Manejo Ambiental (PMA) detallando las actividades, responsabilidades por la ejecución, costos y un plan de monitoreo.

Finalmente, se debe destacar que las organizaciones ecologistas ecuatorianas y otros miembros del Foro de los Recursos Hídricos han intentado poner a discusión pública los detalles de la concesión de servicios a ser efectuada en Quito. Estas acciones, sin embargo, no han recibido apoyo del gobierno municipal.

Hacia la implementación de alternativas a la privatización

En Ecuador, las políticas públicas suelen reproducir los rasgos de inequidad característicos de los arreglos de “gobernanza” existentes. Por ello, la privatización de la provisión de servicios de agua y saneamiento tiende a configurarse espontáneamente como un mecanismo para privilegiar la transferencia de los derechos de propiedad de los recursos hídricos hacia los agentes económicos nacionales e internacionales con mayor poder relativo. Dado que este proyecto de reasignación de los recursos hídricos presupone acciones en múltiples sectores y a múltiples niveles, las alternativas social y ambientalmente responsables deben ser formuladas contemplándose a sí mismas como parte de una estrategia integral para la creación de un modelo de gestión solidaria de los recursos hídricos. Por lo menos, esta estrategia debe abordar aspectos tales como la promoción de acciones políticas, comunicativas y organizativas para develar las implicaciones de la participación privada, la institucionalización de una nueva filosofía de política para garantizar la gestión equitativa y eficiente del agua en sus múltiples usos, y el fortalecimiento de la autoridad pública y de la vigencia de los derechos humanos en

cualquier forma de participación privada. Todos estos aspectos han sido señalados y destacados en los dos primeros encuentros nacionales del Foro de los Recursos Hídricos. Veamos.

- 1) La creación colectiva de respuestas políticas a la “gobernanza” global del agua— La creación de alternativas exige emprender acciones encaminadas a evitar que la participación privada “transnacional” sea presentada y legitimada por las instituciones financieras multilaterales como la “única opción posible” para los ecuatorianos. En tal sentido, se requiere la conformación de un bloque consistente de fuerzas sociales comprometidas e interesadas en impulsar transformaciones como las siguientes:
 - El pleno reconocimiento constitucional y legal del derecho de las personas al agua y del agua como bien social, cultural y ambiental.
 - El establecimiento de la consulta popular como procedimiento previo a la implementación de cualquier modalidad de participación privada.
 - El fomento de alianzas entre pobladores, ONGs y universidades para generar investigaciones sobre desempeño actual y futuro de las empresas públicas.
 - La creación de formas de “gobernanza” hídricas democráticas, descentralizadas e incluyentes como condición previa a cualquier eventual participación privada.
 - El mejoramiento de las condiciones fiscales del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.
 - El mejoramiento de las condiciones económicas y financieras de las empresas públicas.
 - El rechazo a una conducción macroeconómica basada en la implementación de las políticas de ajuste estructural.
 - La realización de una auditoría permanente a la deuda externa para evitar la contratación de estudios, proyectos, programas o créditos cuyo propósito final sea la creación de condiciones favorables para la privatización.
 - La exclusión de los servicios de agua potable y saneamiento de los tratados bilaterales de liberalización comercial y del Acuerdo General de Servicios de la OMC.

2) La definición de una nueva política nacional de servicios básicos— La movilización y participación de distintas fuerzas sociales debe dirigirse a propiciar una nueva filosofía para el manejo público, privado o público-privado de servicios de agua y saneamiento. Mediante transformaciones institucionales y legales, esta nueva filosofía deberá basarse en principios como los siguientes:

- Se considerará inadmisibles cualquier modalidad de participación privada que, directa o indirectamente, permita socializar las pérdidas y privatizar las ganancias. Se deberá proceder a una revisión integral de la legislación ecuatoriana para suprimir todas las formas de transferencias de ingresos públicos a las empresas transnacionales. De manera más específica, se considerará inadmisibles la participación privada: si el Gobierno Central asume los costos administrativos del proceso privatizador mediante la contratación de deuda con organismos multilaterales, si las licitaciones son preparadas con requisitos que solo pueden ser satisfechos por las empresas transnacionales, si el Estado asume previamente los costos asociados a los despidos de los trabajadores y a la sostenibilidad de los jubilados de las empresas de agua, si existen indicios de la ausencia de suficientes condiciones institucionales y jurídicas para controlar públicamente el carácter “naturalmente” monopolístico de la provisión de servicios de agua y saneamiento, si se prevé la generación de prácticas anticompetitivas debido a los largos períodos de las concesiones, si emergen presiones a favor de la privatización emanadas por la colusión entre corporaciones transnacionales y elites empresariales domésticas, etc.
- Se garantizará la participación permanente de las entidades ambientales nacionales en la toma de decisiones para la implementación de cualquier modalidad de participación privada en la provisión de servicios de agua y saneamiento a nivel local y provincial. Esta participación deberá ser considerada como una condición obligatoria para poder preservar la cantidad y calidad del agua para las personas y para los ecosistemas.
- Se garantizará autonomía en la formulación de las políticas locales, provinciales y nacionales evitando la aceptación de las diversas modalidades de “condicionamientos cruzados” introducidas en las “Estrategias de asistencia al país”, en los “Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (PRSP), en las cartas de intención o en los paquetes de proyectos armonizados propuestos por la cooperación internacional.
- Se garantizará que las instituciones y leyes para la “gobernanza” ambiental e hídrica respondan a condiciones socio-ambientales locales y no a paradigmas y preferencias de política internacionales.

- Se garantizará que las evaluaciones sobre la participación privada tomen como referencia criterios dinámicos y sistémicos tales como la existencia de una mayor “informatización” del consumo y de la producción de servicios de agua y saneamiento, la contaminación de las fuentes de agua, el surgimiento de una mayor diferenciación socio-económica entre los consumidores, la emergencia de conflictos entre usuarios, autoridades y empresas privadas, y la asignación de una mayor proporción del ingreso familiar al gasto en agua.
- Se garantizará que todas las formas de operación pública, privada o público-privada tengan como prioridad el logro de la equidad hídrica y no solamente la recuperación de costos y la eficiencia económica. En tal sentido, se evitarán aquellas acciones y políticas centradas en propiciar la transferencia de los servicios de agua y saneamiento desde el sector público hacia el sector privado, otorgar prioridad al consumo urbano por sobre el consumo rural de agua, favorecer los usos industriales por encima de los usos agrícolas y domésticos del agua, priorizar los usos del agua para la producción de bienes transables internacionalmente con respecto a los usos para la producción de bienes para el mercado interno, y privilegiar el acceso al agua a la producción dirigida al mercado por encima del uso del agua para la producción de subsistencia.
- Se fomentará la “gobernanza” local, provincial y nacional de los recursos hídricos basada en una participación ciudadana informada que, en lugar de reducirse a actos de legitimación para los procesos de privatización diseñados desde arriba, permita empoderar a las personas y las comunidades para contribuir al combate a la pobreza.
- Se debe evitar que las soluciones al problema de la exclusión hídrica de los pobres sean planteadas mediante opciones que, como la asistencia basada en resultados y las políticas e iniciativas globales, dependan de la voluntad política de las instituciones multilaterales u otros agentes transnacionales.
- Se mantendrán los subsidios cruzados mientras las condiciones macroeconómicas sean contrarias al acceso al agua por parte de las familias de bajos ingresos y de los productores campesinos. Solamente si no obstaculizan objetivos de equidad a corto y largo plazo, se podrán considerar admisibles aquellos esquemas de subsidios en los cuales el subsidio no cubra el costo completo de las tarifas y el desembolso del subsidio esté condicionado a que los hogares pobres paguen una proporción de la tarifa.
- Se asegurará que la representación de intereses del sector público y de la sociedad civil sea mayoritaria en los programas, proyectos o asociaciones público-privadas multipartes.

- Se garantizará el control de la sociedad civil en aquellos proyectos que intentan vincular la oferta hídrica utilizable por las ciudades a la conservación de áreas rurales generadoras de agua. Dentro de esta perspectiva, se evitará la creación de pagos por los servicios ambientales generados por las cuencas, bosques u otras zonas rurales mientras no existan estudios adecuados sobre sus implicaciones y sus costos sociales y ambientales.
 - Se propiciará la creación de mecanismos para el financiamiento de las empresas públicas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. Si el financiamiento procede mediante opciones de mercado, se deberá garantizar una democratización de los mercados de valores para que los ciudadanos puedan convertirse en accionistas de las empresas públicas. Estos mercados deberán estar acompañados por fondos o instrumentos especiales para permitir el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento en los municipios de menor desarrollo relativo.
 - Se propiciarán formas de “gobernanza” basadas en una concepción del combate a la corrupción en la cual, además de castigar los actos ilícitos de los funcionarios públicos, se contemple la penalización de todas las prácticas empresariales encaminadas a capturar al Estado, a producir mercados no contestables y a atentar contra la sostenibilidad de las instituciones públicas.
- 3) La participación privada debe enmarcarse en el fortalecimiento de la autoridad pública y en la vigencia de los derechos humanos— Para los casos en los cuales los ciudadanos opten voluntaria e informadamente por fomentar la participación privada en los servicios de agua y saneamiento, se deben establecer los marcos institucionales y jurídicos para garantizar que los contratos no puedan ser utilizados como instrumentos para desfavorecer a las personas, las comunidades y el Estado. A tal efecto, y tomando como referencia las principales estrategias empleadas por las transnacionales para evadir sus responsabilidades sociales y ambientales, los procesos de participación privada deberán ser formulados considerando parámetros como los siguientes:
- Los contratos no deberán incluir disposiciones para obligar a las instituciones públicas a compensar a la concesionaria por aquellas inversiones realizadas durante el período de la concesión que no pudieron ser recuperadas mediante los ingresos por tarifas.
 - Los contratos no deberán contener objetivos de políticas tarifarias estructuradas en función de la eliminación de subsidios cruzados, especialmente en los barrios y zonas pobres.

- Los contratos no deberán contemplar la posibilidad de que las contribuciones tributarias de los ecuatorianos sean utilizadas para aumentar habitualmente los ingresos de la empresa concesionaria.
- Los contratos no deberán admitir mecanismos discrecionales, poco transparentes y no concertados para la revisión de tarifas.
- Los contratos no deberán incluir disposiciones sobre la localización de las nuevas conexiones que, en virtud de su carácter laxo y renegociable, les permitan las empresas evadir la provisión de servicios en áreas pobres.
- Los contratos no deberán admitir la posibilidad de que los criterios de desempeño para la provisión de servicios sean establecidos por las mismas empresas privadas.
- Los contratos deberán considerar explícitamente disposiciones para la terminación inmediata de la concesión, o para la efectivación de compensaciones por parte de la empresa, cuando el desempeño histórico de la participación privada demuestre el surgimiento de niveles altos de quejas de los usuarios por los elevados valores de las planillas, por el cobro anticipado de servicios, por la mala calidad del servicio, por demoras injustificadas y por la ausencia del servicio.
- Los contratos no deberán incluir ninguna disposición que permita una desautorización de las instituciones y leyes domésticas mediante la estipulación de un arbitraje internacional en caso de disputas.
- Los contratos deberán garantizar la “independencia del regulador”, evitando que su funcionamiento dependa los ingresos obtenibles por la concesionaria.

Bibliografía citada

- Banco Interamericano de Desarrollo, Ecuador. *Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito. Fase I. Propuesta de Préstamo*, BID, Washington, D.C., 2002.
- Programa de Agua Potable para Ciudades Intermedias (PRASCI). Proyecto No. EC-L 1008*, Washington, D.C., 2004.
- Banco Mundial, *Ciudades en Transición. Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales*, BM, Washington, D.C., 2000.
- Brook, Penélope, "Ayuda en función de los resultados: precedentes, promesas y desafíos", en *Contratación de servicios públicos. La ayuda en función de los resultados y sus aplicaciones*, Penélope Brook (comp.), Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.
- CERFE, Glocalization. Research Study and Policy Recommendations, WB, Washington, D.C., 2003.
- Chama, Roberto, *Análisis de Alternativas de Participación del Sector Privado en la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado en la EMAAPQ, 2001*.
- Cities Alliance, *Cities without Slums*, 2003. Annual Report, Washington, D.C., 2003.
- Clarke, George, *Universal (ly Bad) Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers*, WB, Washington, D.C., 2003.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Crecimiento, infraestructura y desarrollo sostenible", en *Desarrollo productivo en economías abiertas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- Díaz, Javier, *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil, Ecuador*, BID, Washington, D.C., 2003.
- ECAPAG-Interagua, *Contrato de concesión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento de la ciudad de Guayaquil celebrado entre ECAPAG e International Water Services*, (Guayaquil) Interagua C. Ltda., Washington, D.C., 2001.
- Foster, Vivien, "Designing Direct Subsidies for the Poor. A Water and Sanitation Case Study", en *Public Policy for the Private Sector*, WB, Washington, D.C., 2000.
- Group of Eight, *Water - a G8 Action Plan*, Evian Summit, 2003.
- Hall, David, *Dogmatic Development. Privatisation and Conditionalities in Six Countries*, PSIRU, London, 2004.
- Harris, Clive. 2003, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*, WB, Washington, D.C.
- Interagua, *Informe Anual*, International Water Services, Guayaquil-Ecuador, Octubre, 2003.
- International Finance Corporation, *Entidad del Banco Mundial entra al mercado financiero municipal en México con una garantía de crédito parcial*, Press Release, 21 de febrero, IFC, Washington, D.C., 2003.
- Kessides, Ioannis, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*, WB, Washington, D.C., 2004.

- Lobina, Emanuele, *Problems with Private Water Concessions: A Review of Experience*, PSIRU, 2003.
- Mehta, Meera, *Financing Challenge for Water Supply and Sanitation. Incentives to Promote Reforms, Leverage Resources and Improve Targeting*, WB, Washington, D.C., 2003.
- Moore, Deborah, *Global Water Scoping Process. Is there a case for a multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?*, BAMWSP, 2004.
- Pérez, Pedro, *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Ostrovksy, Aaron, *GATS, Water and the Environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for Water Resources*, WWF, Gland, 2000.
- Terán, Juan Fernando, *Tendencias de la gobernanza global del agua y sus implicaciones para la seguridad humana en Ecuador*, UASB-CAF, 2004.
- Tova María Solo, *Proveedores Independientes de Agua Potable en América Latina: El Otro Sector Privado en los Servicios de Abastecimiento de Agua*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003.
- World Bank, *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*, WB, Washington, D.C., 2003.
- Infrastructure Action Plan*, WB, Washington, D.C., 2003.
- World Water Council, *Analysis of the 3rd World Water Forum*, WWC, Kyoto, 2003.
- Yepes, Guillermo, *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*, BID, Washington, D.C., 2003.

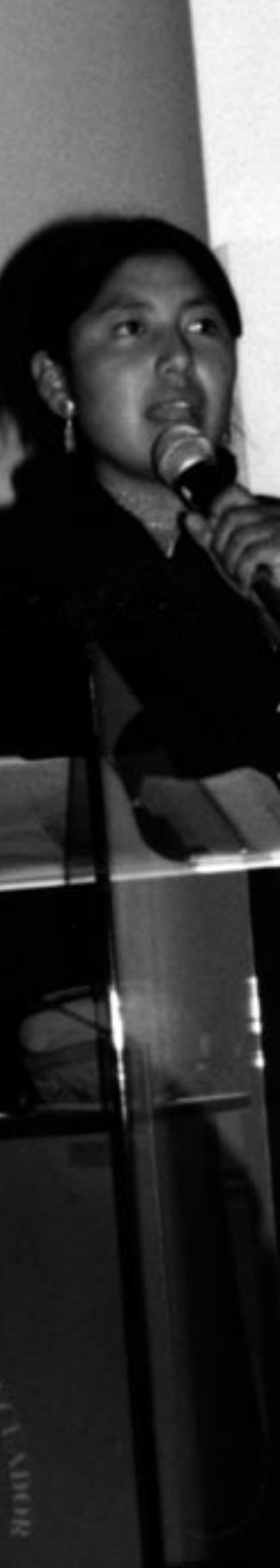
Conclusiones y propuestas





Conclusiones y propuestas

1. Este Tercer Encuentro ratifica la pertinencia de mantener el Foro de los Recursos Hídricos como un espacio plural, de amplia participación social, democrático y descentralizado.
2. Los documentos y propuestas discutidos en este Encuentro, con los aportes de las mesas de trabajo y las sesiones plenarias, constituyen la base para la definición de propuestas concretas y agendas políticas, tanto en el ámbito nacional como provincial y local. Para el efecto, los documentos serán difundidos a través de la mesas de trabajo y de la página web del CAMAREN.
3. Las mesas de trabajo provinciales del Foro constituyen la base de esta plataforma nacional y requieren fortalecerse política, social e institucionalmente. Ello implica:
 - Afirmar el carácter colectivo y plural de las coordinaciones de las mesas provinciales de trabajo, asegurando la participación de sectores representativos de la provincia o región.
 - Las mesas deben fortalecerse con la participación de los movimientos sociales, de las asociaciones de los usuarios de sistemas de agua y de las asociaciones de productores y consumidores de servicios.
 - Confirmar la importancia de la participación de las entidades públicas y privadas en las mesas, tales como gobiernos seccionales, direcciones provinciales ministeriales, universidades, ONG's, etc.
 - Para lo señalado, se requiere institucionalizar una política de acuerdos y alianzas en el ámbito provincial.



- Las mesas deberían propiciar la constitución de espacios de articulación de propuestas y coordinación de acciones de las organizaciones de usuarios del agua, en los ámbitos local y provincial.
 - Para dar sostenibilidad a las mesas provinciales de trabajo, se vuelve indispensable definir y desarrollar mecanismos de gestión institucional, que garanticen recursos, presencia y posicionamiento provincial.
4. La investigación, la construcción de propuestas y el debate son actividades que demandan continuidad. En esta fase de desarrollo del Foro, sin embargo, se requiere enfatizar en una estrategia de incidencia política, a nivel provincial, regional y nacional. Ello implica:
- Afirmar la línea de pensamiento crítico del Foro.
 - Desarrollar estrategias de incidencia política en relación a tres actores: a) el Estado y sus representantes, b) las organizaciones populares, y c) la ciudadanía
 - Elaborar propuestas concretas y agendas políticas, sustentadas en argumentos sólidos, acuerdos sociales y mecanismos de movilización social.
 - Sensibilizar a importantes sectores de la población con mecanismos apropiados, a través de la producción y socialización de materiales informativos y educativos.
 - Apoyar la educación, capacitación y formación de recursos humanos en la temática de la gestión de los recursos hídricos y naturales mediante la producción y socialización de materiales adecuados.
5. A fin de dar continuidad a los diversos aspectos analizados por el Foro, es necesario fortalecer las comisiones sectoriales de trabajo: la jurídica, de inventarios y cuencas hidrográficas, de contaminación, del derecho al agua y el dilema de los servicios ambientales, y de incidencia política. Además, se vuelve necesario la constitución de dos comisiones especializadas, una en riego y otra en agua de consumo. Es importante que, de considerarse perti-



nente, en las provincias se constituyan grupos temáticos para profundizar el análisis en los temas de interés local.

6. En cuanto al proyecto de reformas legales elaborado y presentado por el Foro al Congreso Nacional en octubre 2004, este Encuentro resuelve:
 - Presentar a la Comisión del Congreso Nacional, una propuesta de alcance al proyecto que recoja los aportes que han surgido en este Tercer Encuentro y los que, en los próximos días, sean presentados. Esta propuesta de alcance será previamente conocida y aprobada por la comisión política del Foro Nacional de los Recursos Hídricos.
 - Para el efecto, se hará llegar a las mesas provinciales de trabajo una copia del proyecto de reforma y, adicionalmente, se publicará en la página web del CAMAREN. Los aportes serán recogidos en los próximos 15 días.
 - Las mesas de trabajo procurarán obtener, de los diputados de sus provincias, independientemente de su posición partidaria, el compromiso para que en el Congreso apoyen e impulsen el proyecto de reformas legales presentadas por el Foro.
 - Las mesas de trabajo provinciales y nacional, en el momento pertinente, realizarán acciones de presión a fin de asegurar que la propuesta sea debatida y aprobada por el Congreso.
7. En cuanto a la resolución del Consejo Consultivo de Aguas del CNRH, de enero de 1996, la cual dispone que las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas para fines productivos sean de plazo indeterminado, se demandará su inconstitucionalidad; pues se estima que dicha resolución apuntala una lógica de propiedad privada sobre esos derechos y perpetúa la distribución desigual del agua. Para el efecto, las mesas provinciales explicarán los argumentos de esta demanda y recogerán firmas de respaldo entre los usuarios del agua para ser presentadas ante el Tribunal Constitucional.
8. En cuanto a la propuesta de Ley de los servicios de agua y saneamiento elaborada por el MIDUVI, se solicitará a ese Minis-



terio la suspensión del trámite parlamentario mientras en espacios como el Foro se proceda a un análisis pormenorizado que permita posicionamientos fundamentados.

9. Respecto a los procesos de privatización de los servicios de abastecimiento de agua para consumo que se vienen adelantando en algunos cantones del país, entre ellos, Quito, Guayaquil, Machala y Samborondón, el Foro los rechaza y los denuncia como parte de la aplicación del modelo neoliberal que se viene implementando en el país por presión de los organismos multilaterales.
10. Impugnar las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, rechazando, de modo particular, la inclusión del agua y su aprovechamiento en ese acuerdo. El Foro mantendrá una actitud de alerta frente a ese proceso.
11. En cuanto al riego, el Foro demanda del Estado una inmediata reestructuración institucional en base a criterios de democratización, descentralización y eficiencia administrativa y, por otro lado, la formulación de manera participativa y descentralizada del Plan Nacional de Riego y su ejecución inmediata. Esto se debe iniciar con el financiamiento del Fondo Nacional de Riego y recuperación de tierras degradadas, que fuera creado mediante Decreto Ejecutivo; y buscar el financiamiento complementario del Plan, con participación de fondos del Gobierno Central, consejos provinciales, corporaciones de desarrollo, ONGs, financiamiento externo, cofinanciamiento de los usuarios, etc. Dentro de este Plan, tendrán prioridad los sistemas campesinos y comunitarios.
12. Una copia de estos acuerdos y resoluciones serán enviadas al Señor Presidente de la República, a los señores ministros del Ambiente, Agricultura y Ganadería, y de Desarrollo Urbano y Vivienda. Además, al Congreso Nacional, al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, a los gobiernos seccionales y, finalmente, a los medios de comunicación social del país.

Dado en la ciudad de Quito, a los doce días del mes de noviembre del año dos mil cuatro.

Publicado en la página web del CAMAREN: **www.camaren.org**



El hombre y el agua

Joan Manuel Serrat

Si el hombre es un gesto
el agua es la historia.
Si el hombre es un sueño
el agua es el rumbo
Si el hombre es un pueblo
el agua es el mundo
Si el hombre es recuerdo
el agua es memoria
Si el hombre está vivo
el agua es la vida
Si el hombre es un niño
el agua es París
Si el hombre la pisa
el agua salpica

Cuídala
Como cuida ella de ti

Brinca, moja, vuela, lava,
agua que vienes y vas.
Río, espuma, lluvia, niebla,
Nube, fuente, hielo, mar.

Agua, barro en el camino,
agua que esculpes paisajes,
agua que mueves molinos
¡ Ay agua !, que me da sed nombrarte,
agua que le puedes al fuego,
agua que agujereas la piedra,
agua que estás en los cielos
como en la tierra.
Brinca, moja, vuela, lava,
agua que vienes y vas.
Río, espuma, lluvia, niebla,
nube, fuente, hielo, mar...

El Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos se realizó en Quito, el 11 y 12 de noviembre del 2004. Participaron 687 delegados, de 18 provincias, de las 4 regiones del país. Este encuentro contó con una importante delegación de organizaciones populares y de usuarios del agua, representantes de los gobiernos seccionales (prefectos y alcaldes), universidades, ONGs e instituciones estatales vinculadas a la gestión de los recursos hídricos.

Las propuestas que se presentaron en el Tercer Encuentro responden a un proceso que no se ha interrumpido y recogen los aportes de los dos Foros anteriores (abril 2002 y mayo 2003). Estas propuestas son el resultado del trabajo de las mesas provinciales y de las comisiones especializadas del Foro. Lograr que se transformen en acciones concretas es tarea de todos nosotros. En este sentido, el Tercer Encuentro Nacional fue la oportunidad para establecer acuerdos en torno a nuevas políticas sobre recursos hídricos y estrategias para su socialización e incidencia política, a nivel local y nacional.

En este libro se recogen las ponencias presentadas en el Tercer Encuentro Nacional. En los documentos ya se han incorporado los aportes realizados por los grupos temáticos que se conformaron en el encuentro, y también las observaciones planteadas en plenaria.

Auspiciantes

