



Sistema de Investigación sobre la Problemática
Agraria en el Ecuador (Quito - Ecuador)
Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas 2do. Piso, Ofic. 414; Ciudadela
Universitaria - Universidad Central.
Tel: (593-2) 2555726 / sipaee@andinanet.net

Alerta Agraria Información Urgente para Pensar y Actuar
Dirección Ejecutiva SIPAE Año 2, vol. 8 Noviembre, 2007
“los alimentos y el agua son un derecho humano, no una mercancía”

Las políticas del agua a través de la historia en el Ecuador: Obstáculos, conflictos y oportunidades

Christine Récalt¹

Presentación

Éste número de “Alerta Agraria”, está dedicada a la historia del riego en el Ecuador. En un breve, pero esclarecedor relato, Cristine Recalt nos conduce por los caminos transitados por la irrigación de tierras agrícolas en nuestro país. De la mano de ésta investigadora francesa, comprendemos que la historia del riego es, a la vez, la historia del despojo; pero también, la historia del talento humano, de la lucha por la vida y la esperanza de días mejores.

Recalt hace una precisión importante: los recursos hídricos están hoy en la preocupación a nivel global, los coloquios políticos, científicos y técnicos sobre el tema del valor y de la escasez del agua son innumerables. Fingimos hoy descubrir su importancia vital y estratégica. Sin embargo, su control a partir de la antigüedad es sinónimo de poder y de potencia. Poseer las fuentes de suministro es una inmensa ventaja espacial y temporal, que condiciona las actividades domésticas y agrícolas, determina la mayoría de las actividades económicas y, empuja con frecuencia a la migración de especies animales y grupos humanos.

Cristine Racalt, es investigadora del IRD de Francia, tiene formación en historia y economía internacional; actualmente está realizando su tesis doctoral, en la que procura comprender los impactos locales -en el sistema de riego Píllaro-, de las políticas globales del agua. Su pasantía de investigación en el Ecuador la realizó en SIPAE, entidad con la que colabora en el análisis de las políticas del agua.

En las siguientes líneas va, entonces, el valioso texto de Recalt.

Un punto de partida necesario

¹ Doctorante IRD-UPMF

UR168 : « Dynamiques environnementales des pratiques locales sur la nature aux politiques globales »

Institut de Recherche pour le Développement (IRD) 911 avenue Agropolis BP 5045

34032 Montpellier cedex 1 - FRANCE

Tél. : 00 33 04 67 63 69 76 Fax : 00 33 04 67 63 87 78

Courriel: recalt@mpl.ird.fr

Básicamente, desde el nacimiento de la vida sobre tierra, el agua es uno de los elementos más esenciales para los seres humanos, como para la fauna y la flora.

Actualmente, el censo, la gestión y la vigilancia de los recursos hidráulicos se vuelven importantes en las preocupaciones políticas internacionales. El cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización, la industrialización y la intensificación de la agricultura aumentaron las presiones sobre el recurso. El agua, tanto como un recurso vital, es un medio de producción, un vínculo entre los poderes y las sociedades.

A nivel mundial, la oferta de agua que disminuye coincide con el aumento de la demanda, la intensificación de la competencia por el control del recurso entre los países, los sectores de actividad y las poblaciones. Estas tendencias generaron tensiones sociopolíticas y conflictos entre los usuarios pero también nuevos enfoques de gestión del agua supuestamente adaptados a las nuevas condiciones de uso del recurso en un mundo que evoluciona.

A nivel nacional, el uso del agua para la producción agrícola es una práctica muy antigua; las regiones andinas practican las técnicas de riego mucho antes de la llegada de los españoles hacia 1530; incluso antes de los Incas que impusieron sus economías centralmente organizadas hacia 1470². El amplio conocimiento del manejo del agua es muy ligado a la cultura andina y la administración tradicional se establece de manera comunitaria.

Tres siglos de colonización: un Derecho inaplicado o partidario

Las primeras leyes del país sobre el agua, de las cuales la de 1536, confirman la importancia de este recurso, establecen al menos en los textos, el uso común entre los españoles y las comunidades autóctonas y se reconocen los derechos de las comunidades sobre sus recursos. De la misma manera, esas primeras leyes precisan que para la elección de un sitio a colonizar, el agua es un factor fundamental.

La legislación colonial es – desde luego- de inspiración castellana. En las colonias españolas se aplican las Leyes expresamente dictadas para las Indias, así se llamaban las colonias españolas en América Latina. Los preceptos de esas normas se compilaron en 1680 en el Recopilación de las Leyes de Indias. Así, las leyes y las instituciones relativas a los recursos hidráulicos que aparecieron sobre este continente fueron el resultado de una combinación entre el existente español y el medio ambiente americano, inspirado del derecho romano³. Es necesario destacar que las leyes sobre el agua de las colonias fueron creadas en la tierra árida por personas que consideraban el agua como un bien raro y precioso.

Las autoridades judiciales encargadas de asuntos relativos al agua de riego fueron: la Real Audiencia de Quito, el Tribunal de la Corona española; el virrey y los Cabildos, las comisiones de gobierno encargadas de los intereses de la comunidad. La distribución del agua entre los usuarios de las comunidades es de las competencias del juez de las aguas⁴. El período colonial, cambia el uso de los recursos, de una dinámica de gestión colectiva para producciones familiares con ayuda mutua, se vuelve a una explotación y apropiación individual por grandes hacendados.

² Mazoyer M., Roudart L. (1998). Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine, Editions du Seuil, Paris, France, pp 533.

³ Alvarez P. (2005). Un itinéraire de l'eau, approche géographique et agronomique d'une gestion de l'irrigation en zone aride du Chili. Thèse de l'Université d'Orléans, discipline: Géographie, Aménagement, Environnement.

⁴ Nuñez P. (sd). Historia del riego en Ecuador. Visión General, non publicada.

La muy interesante lectura de los archivos de la Sierra sobre los conflictos vinculados al agua muestra que al final del siglo XVI, numerosas acequias estaban en funcionamiento y que ya suscitaban conflictos.

Los nuevos propietarios toman el control durante el tiempo de las fuentes de agua, especialmente en valles calientes donde se suplantaron los cultivos tradicionales como el algodón y la coca, con la explotación de grandes extensiones destinadas a la siembra de caña de azúcar⁵. Con la colonización se asientan haciendas de tipo feudal en la Sierra, su extensión territorial se refiere a todas las zonas climáticas bajas pero también a los espacios de alta montaña - páramos- para apropiarse las fuentes de suministro disponibles.

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

Los hacendados, con la ayuda del poder judicial, acaparan paulatinamente los derechos sobre el agua de las comunidades indígenas. Los conflictos se refieren esencialmente a la captación del agua en los pisos superiores y su apropiación en los pisos inferiores. La explotación de las tierras es extensiva, el proyecto económico de las haciendas no vincula el enriquecimiento con la subida de la productividad, sino más bien con la incorporación de nuevas tierras⁶.

Inicios de la República: entre continuidad y voluntad de cambio

En 1830, la Antigua Real Audiencia de Quito se proclama como Estado independiente. El poder político insiste en preservar el autoritarismo central, especialmente con el funcionamiento del aparato judicial, mecanismo fundamental de decisiones políticas, sociales y económicas⁷.

Dos años más tarde, una ley promulgada por la nueva república – lo que vendrá a ser la primera Ley de Aguas del Ecuador (1832) - suprime el obstáculo principal al desarrollo del riego, autoriza en efecto, la construcción de canales sobre la tierra de otros, a cambio de una indemnización. El levantamiento de la obligación de negociación para obtener el acuerdo del propietario para construir un nuevo canal permite una fuerte extensión de los perímetros regados pero implica también una multiplicación del número de los pleitos por el agua⁸.

Durante los siglos XIX y XX, los sistemas de riego se ampliaron principalmente en el llano costero, donde se desarrollaron de grandes explotaciones dedicadas a los cultivos de exportación (cacao, café, caña de azúcar, plátano). En la Sierra, la situación económica y social evoluciona en paralelo a la distribución de propiedad de la tierra y en consecuencia a la distribución del agua. Por una parte, las grandes haciendas se dividen, eso genera conflictos para la distribución del recurso. Por otra parte, las agrupaciones de agricultores, mestizos o indígenas, reclaman derechos de agua, alegando su participación preponderante en la construcción y en el mantenimiento de las redes.

La historia de las adaptaciones se derrama de conflictos que evolucionan según fases vinculadas a los acontecimientos económicos, sociales e institucionales. Sin embargo las mejoras técnicas y las nuevas obras hacen posibles nuevos compromisos.

⁵ Ruf T., Nuñez P. (1991). Enfoque histórico del riego tradicional en los Andes ecuatorianos. Memoria Marka, Quito, pp 185-282.

⁶ Ibid.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

A partir de esa época, ciertos hacendados comienzan a vender sus tierras para poder invertir en otras actividades. Las propiedades se parcelan, la división de tierras lleva también a una división de los derechos de aguas. Este fenómeno coincide con el surgimiento de organizaciones campesinas en torno al riego, la necesidad para los campesinos de asegurar la posesión de sus derechos de agua les obligan a defenderlos.

Historia reciente del riego: políticas diferentes pero resultados cercanos

En los años 1960-1970, la presión sobre la propiedad de la tierra y el aumento demográfico desemboca en la Ley de Reforma Agraria de 1964; el decreto complementario de 1970, y la Ley Reformatoria de 1973. El Estado crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) e interviene directamente en la estructura de la tenencia de la tierra con la voluntad de eliminar la tenencia precaria y atenuar la concentración latifundista.

Hasta los años sesenta, el modelo económico se basa en la concentración de la propiedad de la tierra y el agro-exportación, modelo asociado con una apropiación privada del agua. Durante el periodo de la reforma agraria de 1964 asistimos a una cierta modernización de la estructura agrícola con una liviana redistribución de los medios de producción, tierra y riego.

Hasta fines de los años setenta, el país se lanza en una política de sustitución de las importaciones y promueve una industrialización nacional. La administración del agua se limita a la resolución de controversias que surgen entre los usuarios, a la autorización del uso de los recursos hídricos no comprometidos y a la realización de algunas investigaciones orientadas a la implementación de proyectos específicos. La entidad encargada de responsabilidades como la resolución de las controversias y la autorización del uso del agua es la Dirección de Recursos Hidráulicos y Electrificación del Ministerio de Fomento. Suprimida en 1966; esas funciones fueron asumidas por el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) encargado de administrar los recursos hídricos, planear y construir los sistemas de riego públicos al nivel nacional. En todo el país, los usuarios informados hacen reconocer sus antiguos derechos registrándolos en el INERHI.

La Ley de Aguas expedida en 1960 reconoce el agua como bien nacional, una decisión, también incluida en la Ley de Nacionalización de las Aguas promulgada en 1972. Esta última tiene una importancia particular porque en ella se declaran todas las aguas continentales del país como de dominio público, bienes nacionales cuyo dominio y uso pertenece a la nación, todas las aguas son inalienables e imprescriptibles, significando esto que no pueden venderse ni tampoco se pierde su naturaleza jurídica de bienes nacionales, aunque exista un uso sostenido en el tiempo por particulares⁹.

El Estado invierte en extensas infraestructuras hidráulicas y desarrolla una red de riego nacional. La lógica es extractivista y mantiene las concentraciones de derechos de agua entre las manos de los propietarios económica y políticamente influyentes. Se legalizan las organizaciones de riego, se establecen tarifas bajas pero no diferenciadas, no se invierte en obras de riego para la pequeña agricultura regada.

A partir de los años ochenta, consecuencia de la crisis de la deuda externa, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionan al país a practicar políticas económicas que promueven la descentralización, la desregulación de la economía, la apertura de los mercados y la privatización. Las estrategias de crecimiento autocentrada basadas en la valorización de la agricultura alimenticia, se abandonan en favor de políticas agrícolas abiertas a las importaciones internacionales.

⁹ Cubillos G. (1994). Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos. CEPAL. Santiago de Chile.

Las condiciones socioeconómicas del país y los organismos internacionales imponen transformaciones del sistema institucional del Estado cargado de la gestión de los recursos hídricos y una reforma de la Ley de Aguas. El gobierno de Durán Ballén firma la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada" de 1993. Esa Ley permite la descentralización de las funciones a cargo de las organizaciones nacionales, autoriza la privatización de las empresas públicas de apoyo en el sector agrícola, favorece el acceso al crédito de la empresa de la agro-exportación.

En 1994, el organismo central de gestión de los recursos hídricos, el INERHI es desmontado a favor del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que tiene menos atribuciones y de la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) encargadas de la administración y la realización de proyectos de riego al nivel provincial.

La política pública relativa a los recursos hídricos se transforma radicalmente, el Estado, con un deseo de reducción de los gastos públicos fomenta la transferencia de la carga de la administración y el mantenimiento de las obras a los usuarios. Con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial por un monto aproximado de 20 millones de USD (BIRF 3730-EC), implementado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la transferencia de 35 sistemas de riego se realiza entre 1995 y 2001.

Esto señala el paro de la prospectiva pública y el desinterés de los proyectos juzgados no prioritarios en cuanto a infraestructura y una renuncia progresiva a un papel redistributivo por parte del Estado. Conjuntamente, el papel del sector privado es reforzado por la protección jurídica de los derechos de agua: vínculo y transferencia automática entre la propiedad de la tierra y el derecho de agua según la Ley de Desarrollo Agraria; y por la transferencia de los sistemas regados públicos a los usuarios.

La Ley de Desarrollo Agrario, promulgada en 1994, fortalece los derechos de propiedad, elimina las restricciones para la transferencia de las tierras y establece mecanismos para evitar que haya tierras invadidas. La ley autoriza la división de las tierras comunales en parcelas individuales privadas mediante votación de las dos terceras partes de los miembros de la comunidad, eso tiene por efecto de permitir la venta de esas tierras y fomenta la creación de minifundios. Esa ley que enfrenta directamente el sistema organizativo de las comunidades induce una violenta reacción por parte de los movimientos indígenas, provoca el segundo levantamiento indígena nacional¹⁰ y finalmente promueve la contra propuesta de Ley de agua por las organizaciones campesinas indígenas.

Durante los años 1995-2000, un período de propuestas y proyecto de modificación de la Ley de Aguas de 1972 se abre. A pesar de las dificultades vinculadas a la insuficiencia de esta ley, su reforma resulta imposible habida cuenta de la falta de implicación de los poderes políticos, de los intereses divergentes de los protagonistas del agua y el gran número de las propuestas¹¹.

Especialmente desde el principio del siglo XXI, el discurso sobre las políticas del agua pasó a ser globalizando¹² y las soluciones preconizadas tienden hacia la normalización y la uniformación. En el caso del riego, el discurso dominante vehiculado por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), grandes empresas internacionales y organizaciones relacionadas con el manejo del agua que

¹⁰ Guerrero, A. (1996). El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador. Nueva Sociedad N° 142. Abril 1996.p32-43

¹¹ Kuffner, U. (2005). El proceso de la formulación de la política hídrica en Ecuador. Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas. Recursos naturales e infraestructura serie CEPAL 90. 96 p. <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/9/LCL2299PE/lcl2299s.pdf>

¹² <http://www.worldbank.org>

preconizan modelos y herramientas universales, nuevas bases de administración del agua por medio de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

La GIRH pretende lograr tres objetivos estratégicos claves: la eficiencia frente a la escasez para maximizar el bienestar económico y social derivado; la equidad en la asignación de los recursos y servicios hídricos escasos para reducir conflictos y promover el desarrollo socialmente sostenible; la sostenibilidad ambiental. Pero detrás de esta retórica generosa se oculta una praxis, mucho más favorable a la toma en cuenta de las consideraciones económicas que a las necesidades humanas o medioambientales, este modelo en realidad plantea el manejo de agua privilegiando el mercado, la participación privada, olvidando las reglas locales ya establecidas.

Consecutivamente a la instauración de estas orientaciones internacionales en las políticas nacionales y a pesar de los objetivos indicados de equidad, la política actual integra objetivos favoreciendo la apropiación privada y los intereses individuales frente a la gestión y los intereses colectivos pero conservando al mismo tiempo algunas características de su antiguo modelo como la soberanía nacional sobre la propiedad del agua. Se deriva de eso un marco legal difícil a implementar.

A nivel estratégico, el papel del Estado central se reduce y al mismo tiempo, se multiplican las instituciones locales que poseen atribuciones de gestión de los recursos hidráulicos pero que no disponen de los medios reglamentarios y humanos que permiten sus funcionamientos, sin por garantizar por lo tanto, las coordinaciones interinstitucionales necesarias para su aplicación.

Todas estas contradicciones contribuyeron a mantener un acceso al agua muy desigual. Por ejemplo, las pequeñas explotaciones (menos de 10 ha), que representan un 75% de los agricultores solo poseen un 25% de las superficies regadas mientras que las explotaciones de más de 50 ha. concentran algo más del 51% de la superficie regada. Otra desigualdad regional aparece a la comparación de las inversiones públicas en infraestructuras de riego, la región costera, donde se localizan los más grandes agros exportadores, concentra un 84% de la deuda externa contraída por el país para la construcción de infraestructuras hidráulicas¹³.

A pesar de una evolución de las políticas hídricas que indican querer favorecer la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad ambiental. ¿Estos tres objetivos son compatibles? la realidad enseña que los accesos a los recursos son siempre limitados y que los protagonistas privilegiados son los mismos todavía. De manera concreta, la tendencia actual va hacia una mercantilización y una privatización de los recursos, pero este fenómeno se enfrenta desde tiempo remoto a la percepción campesina de gestión colectiva del agua.

Localmente, los usuarios no quedan sin reaccionar a esos cambios y se vuelven interlocutores nuevos pero exigentes de los servicios del gobierno central y de sus servicios descentralizados.

Al nivel nacional, desde 2001, cada año tienen lugar los Encuentros nacionales del Foro de los Recursos Hídricos, que son espacios de reflexión a los cuales participan todos los protagonistas de la gestión del agua: poderes públicos locales y nacionales, organizaciones de usuarios, ONG, universitarios... Existe también otros lugares de discusión sobre el tema del agua como la CONAIE; Agua, tierra y vida; y múltiples asociaciones.

Esos movimientos sociales, se orientan a impugnar el orden impuesto por las relaciones internacionales que debilitan las posibilidades de rol redistribuidor del Estado. Cuestionan el sistema tradicional de representatividad política y las instituciones ante realidades y nuevas prácticas, buscan una democracia participativa, desean poner en entredicho el sistema político

¹³ Zapatta, A. (2004). Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego. Documentos de discusión del Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos.

de Ecuador que los excluye tradicionalmente y, denunciar los límites del proceso de democratización ¹⁴.

El agua: fuente de vida, fuente de conflictos, fuente de cambios...

Al curso de los cinco siglos de historia hidráulica agrícola, el Ecuador ha experimentado un conjunto de orientaciones caracterizado por fuertes oposiciones entre distintas comunidades con intereses divergentes. Se pueden distinguir algunas particularidades que persisten durante el tiempo: los recursos hídricos siempre fueron objetos de oposición o de confrontación entre usuarios, la propiedad de las fuentes de agua fue sujeto de conflictos y la mediación del Estado fue solicitado para fortalecer o imponer los derechos de propiedad sobre el agua. De una manera original, se nota que la legislación que emana del Estado fue invariablemente una legislación de origen ajena o influida por las relaciones con el mercado externo.

Hasta ahora, el arbitraje del Estado siga representando casi exclusivamente los intereses particulares de las clases económicamente favorecidas, la proximidad entre los representantes políticos y los terratenientes sigue siendo una realidad. Quizás lo que ha cambiado lo más podría ser la manera de comprender los acontecimientos por parte de los usuarios, de sus conciencias de lo que está en juego y de las dificultades de superar para obtener, de hecho, un reequilibrio de los derechos de uso del agua.

La historia de los derechos y del uso sobre el agua en el Ecuador nos revela esas relaciones desiguales entre los usuarios, sin embargo la situación política y social privilegiada que vive ahora el Ecuador, puede ser una real oportunidad para reconsiderar la manera de proteger este recurso tan imprescindible. Es decir, a través de un papel reforzado y asumido por parte del Estado, es posible prever la instauración de una legislación relativa al agua más justa hacia las poblaciones. Una legislación, esa vez, totalmente e intrínsecamente dedicada al uso interno, con normas que colocaría la satisfacción de las necesidades humanas y el respeto del medio ambiente antes de toda consideración vinculada al negocio y a las exigencias internacionales.

Contacto e Información:

SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas, piso 2, Of. 414

Ciudadela Universitaria – UCE

Apartado Postal 17-10-7169

Tel. 2 555 726,

Corre-e: sipae@andinanet.net

¹⁴ Massal, J (2001). «La participation politique indienne en Equateur : vers une démocratie participative ?» Thèse de Doctorat en Science politique Comparative. Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence (Université de Droit, d'Économie et des Sciences - Aix-Marseille III).

