

# LOS NUEVOS SUJETOS DEL AGUA

Organización social y la democratización del agua en los Andes ecuatorianos

JAIME HOOGESTEGER



50  
AÑOS

IEP  
INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
PERUANOS



La democratización se ha convertido en una importante herramienta para avanzar hacia una gestión del agua más social, equitativa, justa y sustentable. Sin embargo, el camino hacia la democratización es un camino de largo andar en el cual las relaciones entre Estado y sociedad tiene que encontrar un nuevo balance. En esta búsqueda, uno de los retos más grandes es encontrar estrategias que permitan a los usuarios, históricamente marginados, volverse partícipes de las decisiones que afectan sus derechos y acceso al agua.

Este libro muestra cómo a través de organizaciones de usuarios de riego y sus federaciones, los usuarios campesinos e indígenas de los Andes ecuatorianos han sido capaces de incidir sustancialmente en la gestión del agua y riego en el ámbito local, provincial y nacional. A través de su participación en redes multiactores, han podido establecer vínculos con otras organizaciones de base, las ONG y diferentes entes estatales con los cuales han creado sinergias y alianzas que les permiten acceder al agua y defender sus derechos. Más allá de los reclamos locales, las comunidades usuarias del agua han sido capaces de desarrollarse como un movimiento social en torno al agua. Este libro muestra, a través de estudios de caso, el contexto y los actores que han llevado a la consolidación de este movimiento del agua. Este ha permitido a los usuarios organizados convertirse en nuevos sujetos de la gestión del agua. El desarrollo y desempeño de estas organizaciones de base muestran importantes aprendizajes sobre cómo avanzar, desde las bases, en la construcción de formas de gestión del agua más inclusivas y democráticas.



Netherlands Organisation for Scientific Research  
WOTRO Science for Global Development



WAGENINGEN UNIVERSITY  
WAGENINGEN UR

# LOS NUEVOS SUJETOS DEL AGUA

Organización social y la democratización  
de la gestión del agua  
en los Andes ecuatorianos

JAIME HOOGESTEGER



LOS NUEVOS SUJETOS DEL AGUA

Organización social y la democratización de la gestión del agua en los Andes ecuatorianos

JAIME HOOGESTEGER

*Serie Agua y Sociedad, 20*

*Sección Justicia Hídrica*

© JUSTICIA HÍDRICA-PARAGUAS

coordinado por Water Resources Management Group

Universidad de Wageningen

Building 100 Droevendaalsesteeg 3a

6708 PB The Netherlands

Telf. +31 317 484190

<www.justiciahidrica.org>

© EDICIONES ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson bloque A Casilla: 17-12-719

Teléfonos: (593-2) 2 506-267 / (593-2) 3962 800

<e-mail: editorial@abyayala.org> <www.abayala.org>

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telf. (51-1) 332-6194 / 424-4856

<www.iep.org.pe>

ISBN: 978-9942-09-185-7

Impreso en Ecuador

Primera edición en español: marzo 2014

Impreso en Quito-Ecuador

1000 ejemplares

*Coordinación general de Justicia Hídrica:* Universidad de Wageningen / WRM

*Editor académico de la serie:* Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen

*Corrección y diagramación:* Mercedes Dioses V.

*Composición de portada:* Ricardo Ponce D.

*Foto de portada:* Jaime Hoogesteger

*Foto de contraportada:* Jaime Hoogesteger

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.*

HOOGESTEGER, JAIME

*Los nuevos sujetos del agua. Organización social y la democratización de la gestión del agua en los Andes ecuatorianos.* Jaime Hoogesteger. Quito: Justicia Hídrica, IEP y Abya Yala (Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica, 20).

GESTIÓN DEL AGUA, DEMOCRACIA, DERECHOS DE AGUA, ACCIÓN SOCIAL, ORGANIZACIONES DE USUARIOS, ANDES ECUATORIANOS

## CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	9
PRESENTACIÓN .....	13
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Introducción.....	17
<b>Capítulo 2</b>	
La escala y capital social en las luchas campesinas por el agua en la sierra del Ecuador.....	45
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Las reformas hídricas y el surgimiento del movimiento de usuarios del agua en el Ecuador .....	85
<b>CAPÍTULO 4</b>	
Las asociaciones de usuarios del agua en la sierra del Ecuador.....	115
<b>CAPÍTULO 5</b>	
La Federación de Usuarios del Agua de Chimborazo: Interjuntas-Chimborazo.....	151
<b>CAPÍTULO 6</b>	
La plataforma nacional El Foro de los Recursos Hídricos .....	185
<b>CAPÍTULO 7</b>	
Conclusiones: hacia una gestión del agua más participativa y democrática en el Ecuador .....	213
Bibliografía .....	229
Siglas y acrónimos.....	253
Sobre el autor .....	255
La Alianza «Justicia Hídrica».....	257

## LISTA DE FIGURAS, MAPAS, CUADROS Y RECUADROS

### FIGURAS

2.1 Representación esquemática del capital social desde una visión introspectiva y extrospectiva .....	64
3.1 Cronología de los cambios institucionales (superior) y la creación de organizaciones de usuarios del agua (inferior) .....	92-93
3.2 Marco institucional para la gestión del agua y su problemática entre 1994-2006 .....	96

### MAPAS

1.1 Ubicación de los estudios de caso en Ecuador .....	19
1.2 Provincia de Chimborazo, configuración de sus cuencas hidrográficas y ubicación de los sistemas de riego estatales en la subcuenca Chambo.....	25
4.1 Sistemas de riego Guanguilquí y Porotog en Canguahua.....	120
4.2 Sistema de riego Píllaro en la provincia de Tungurahua .....	133

### CUADROS

3.1 Actores institucionales en la gestión del agua del Ecuador entre 1990-2007 .....	92-95
4.1 Estructura organizativa de los sistemas de riego Guanguilquí y Porotog .....	125
4.2 Estructura de la organización del sistema de riego Píllaro.....	135
5.1 Alianzas estratégicas institucionales de Interjuntas-Chimborazo.....	166
6.1 Principales principios que se incorporaron en la Constitución de 2008 .....	207
7.1 Escalas de las organizaciones de los movimientos sociales del agua en el Ecuador.....	219

### RECUADROS

4.1 Sistema de riego El Pisque.....	141
4.2 Sistema de riego Chicticay-Paute.....	143
5.1 Breve reseña de Carlos Oleas y Hugo Vinueza; presidente y vicepresidente de Interjuntas-Chimborazo .....	153
5.2 Consiguiendo financiamiento para Interjuntas-Chimborazo.....	170
5.3 Materializando las demandas de Interjuntas a través de las redes personales de Carlos Oleas .....	178
6.1 Correo electrónico enviado a la red del Foro con propuestas presentadas a la Asamblea Nacional del Ecuador .....	194

## AGRADECIMIENTOS

ESTA PUBLICACIÓN se basa en la tesis doctoral del autor titulada «Movements against the current: Scale and social capital in peasants' struggles for water in the Ecuadorian Highlands» (Universidad de Wageningen, Países Bajos, 2013). Esta investigación me llevó a extensos estudios de campo en Ecuador, entre 2008 y 2011, con el fin de entender cómo y en qué contextos surgieron y se han desarrollado las organizaciones, federaciones y redes de los usuarios de riego en los Andes centrales ecuatorianos. Estas organizaciones han permitido a los usuarios convertirse en «los nuevos sujetos del agua» a través del desarrollo de una incidencia política a nivel local, provincial y nacional.

Esta investigación y publicación es parte del programa de investigación «Seguridades hídricas disputadas: Movilización social para la defensa de los derechos de agua en Perú y Ecuador» (Struggling for Water Security: Social mobilization for the defence of water rights in Peru and Ecuador, SWAS). El programa fue financiado por la Organización Neerlandesa para la Investigación Científica (De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, NWO), a través su división de Ciencia para el Desarrollo Global (WOTRO Science for Global Development), y su ejecución estuvo a cargo del Departamento de Gestión del Agua (Water Resources Management Group) de la Universidad de Wageningen junto con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y un amplio consorcio.

Deseo expresar mi agradecimiento por los valiosos comentarios de Rutgerd Boelens, Michiel Baud, Linden Vincent y varios otros colegas durante el proceso de redacción de este libro. También va mi gratitud por la buena y productiva colaboración que logré con las diferentes instituciones e individuos

durante mi investigación de campo en Ecuador. En la provincia de Chimborazo, me gustaría expresar mi reconocimiento, en especial, a Carlos Oleas, Hugo Vinuesa, Silvain Bleuze, Jorge Sánchez Paucar, Marcelino Pita, Carlos Chávez, Marina Guadalupe, Fernando Oleas, Inés Chapi, Christian Tapia, Javier Peralta, Patricio Morejón y tantas otras personas con las que tuve la oportunidad de interactuar, por su confianza, apoyo, amistad y paciencia. Fue muy grato trabajar con Lucy Novillo (y el equipo de ERPE) en la producción de los programas radiales Yaku Kauwsay y del documental «Defendiendo los derechos al agua: La experiencia de Interjuntas-Chimborazo, Ecuador» con David Turner y con el apoyo de Lucy Novillo.

De igual manera quiero agradecer a Aline Arroyo, Antonio Gaybor, Francisco Román, Carlos Zambrano, Teresa Mosquera, Sandra Baez, Mónica Garcés, Mercedes Valverde, Hugo Olazabal, Dennis García, Alex Zapatta, Ramiro Vela, Rosario Parra y Doris Sánchez por su confianza, apoyo, amistad y paciencia durante mi estancia en Quito; así como a Iván Cisneros y Mauricio Cisneros de IEDECA, por abrirme las puertas en el área de Cangahua y a Bolívar Rendón, de CESA-Tungurahua, por recibirme y facilitar mi estudio en Píllaro.

En este trabajo también me apoyaron y fueron de gran valor tanto en el plano personal como en el de la investigación: Yisenia Tiaguaro Rea, Marcel Kellner, Jochiem Hendriksen, Citlally González, Aldo Cárdenas Panduro, Sergio Álvarez Carrión, David Turner y Mercedes Valverde.

Finalmente agradezco a Mercedes Dioses por el trabajo de traducción y diagramación.

En el ámbito familiar quiero agradecer a Sara por su apoyo y compañía durante todo el periodo de investigación y a Wyke e Inte por formar una fuente constante de inspiración y alegría.

JAIME HOOGESTEGER  
Wageningen, Países Bajos  
diciembre 2013

«Con el agua nos hemos familiarizado, se ha unido el pueblo y las comunidades. Con el agua nos hemos formado porque hay las asambleas generales, hay las mingas, allí nos encontramos, nos conversamos, nos conocimos. Entonces hemos llegado como una familiarización con el agua.

[...]

La importancia de las organizaciones de base es estar organizados para reclamar nuestros derechos, entonces, yo, si yo solita voy a reclamar, nadie me va a hacer caso, pero si estamos organizados, estamos vinculados a una organización grande, podemos hacer como dice «la unión hace la fuerza». Eso es mantenerse una organización».

INÉS CHAPI, LICTO  
Chimborazo  
marzo, 2011

## PRESENTACIÓN

ESTE LIBRO analiza los esfuerzos de las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas por obtener y defender sus derechos de agua en los Andes ecuatorianos. Presenta las historias y relaciones entre la organización social en torno al agua, las políticas hídricas y los organismos de desarrollo no gubernamentales (ONG). Este libro muestra en base a minuciosos estudios de caso el desarrollo de organizaciones de usuarios del agua, la Federación Provincial de Organizaciones Usuarias de Agua de Chimborazo, Interjuntas-Chimborazo y de la plataforma nacional multiactores El Foro de los Recursos Hídricos. El estudio de estas organizaciones muestra cómo los usuarios del agua han sido capaces de establecerse como nuevos sujetos del agua en el Ecuador a través de la consolidación de organizaciones a diferentes escalas espaciales. Sus estrechos lazos de colaboración con otros usuarios, ONG, entes estatales y agencias de financiamiento internacionales han sido la base de su consolidación y éxito en términos de incidencia política. El libro argumenta que las organizaciones de usuarios y sus redes se basan en el desarrollo de diferentes formas de capital social el cual facilita la participación de los usuarios en la gestión del agua creando nuevas avenidas para la democratización de la gestión del agua y el desarrollo de políticas hídricas equitativas.



J. Hoogesteger

«**P**ropiedad privada 1975» luce escrito en la bocatoma del sistema de riego, que cuidan tres miembros de la comunidad Chorrera Mirador Alto, en las faldas del volcán Chimborazo. Esta foto fue tomada durante una visita de campo, el 16 de febrero del 2011, en compañía del abogado de la Oficina de Asesoría Legal de la Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios de Agua Interjuntas-Chimborazo. La comunidad, miembro de la Federación, estaba en un proceso legal contra una fábrica de cemento estatal (Cementos-Chimborazo), para defender su derecho al agua. Pero no solo seguían un proceso legal, la comunidad también resguardaba celosamente su territorio y su agua, impidiendo que foráneos y funcionarios estatales ingresen a sus tierras sin su consentimiento. La organización de la comunidad, la infraestructura y los sistemas de producción son el resultado de interacciones multiescalares entre la comunidad y las organizaciones indígenas y campesinas, los organismos estatales y organizaciones no gubernamentales. Este estudio analiza la forma en que los campesinos e indígenas de las comunidades de la sierra ecuatoriana, como Chorrera Mirador Alto, luchan por un acceso seguro al agua y por tener voz en la gestión del agua en el ámbito local, regional y nacional, mediante la creación de organizaciones y colectivos con los que desarrollan incidencia política. Este capítulo introduce el presente libro cuyo tema gira en torno a la siguiente pregunta de investigación: *¿De qué modo las comunidades campesinas e indígenas de la sierra ecuatoriana han desarrollado incidencia política multiescalar en la gestión del agua, con el fin de acceder y mantener su acceso al agua y los derechos relacionados, desde la década de los años ochenta?*

## INTRODUCCIÓN

### 1. Introducción

Este libro analiza las historias y las relaciones entre usuarios de agua, reformas hídricas y organizaciones de desarrollo no gubernamentales (ONG) de la sierra del Ecuador, desde inicios de la década de los ochenta. A Ecuador se le conoce internacionalmente por su movimiento indígena, que a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), ha registrado importantes logros en políticas locales, regionales y nacionales (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009; Becker, 2008; Laurie, Andolina y Radcliffe, 2005). Muchos estudios han analizado la manera en que surgió este movimiento y se convirtió en un importante actor político. Aunque se han estudiado en menor medida, los usuarios del agua —como grupo económico y de identidad— han pasado de defender sus intereses particulares a luchar por cambios políticos estructurales en Ecuador, en este caso, en la gestión del agua. Esta investigación parte de estudios de caso de: a) dos organizaciones de usuarios de agua de sistemas de riego multicomunales; b) una federación provincial de organizaciones de usuarios de agua; c) una plataforma nacional multisectorial; y d) de las relaciones entre los diferentes casos estudiados (véase Mapa 1.1 con la ubicación de los estudios). Se demuestra cómo a través de la consolidación de marcos normativos, organizaciones y redes, los usuarios del agua se han incluido y han modificado la gobernanza del agua a múltiples escalas.

Las dinámicas del control de recursos en el Ecuador sirven para entender cómo los usuarios del agua organizados participan en la gestión del agua,

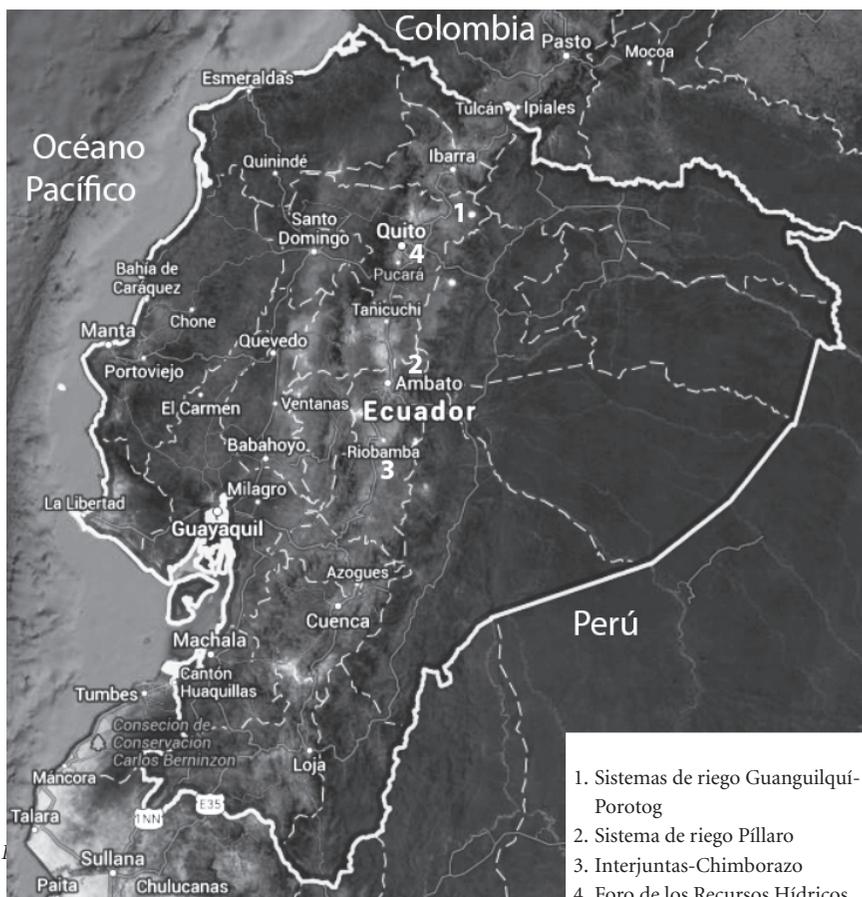
desde las bases. En la sierra ecuatoriana, las desigualdades en el acceso a la tierra y el agua son de larga data, transcurren en los periodos del dominio colonial, en el desarrollo del Estado-nación independiente y se extienden hasta el presente (Boelens, 2008a; Gaybor, 2010). Estas desigualdades se reflejan en la capacidad de influenciar las políticas de Estado y la distribución de recursos. A lo largo de su historia, las comunidades indígenas y campesinas han sido, con frecuencia, dejadas de lado por la elite gobernante. Se les ha limitado al papel de receptores de las políticas de Estado. A pesar de esta marginación desde arriba, las comunidades campesinas e indígenas siempre han luchado de manera estratégica por sus derechos desde abajo.<sup>1</sup> Para ello han movilizad acciones colectivas y creado alianzas estratégicas con otras organizaciones de base, las ONG, iglesia y diferentes instituciones del Estado (Bebbington y Perreault, 1999; Perreault, 2003b). En este contexto, lo que hace interesante el estudio de las organizaciones ecuatorianas de usuarios de agua es que han desarrollado la capacidad para influir en la gestión del agua, de manera simultánea en los ámbitos local, regional y nacional. Su habilidad para hacerlo y las reivindicaciones por las que luchan son importantes para las democratización de la gestión del agua, la equidad social y la justicia ambiental.

Desde una perspectiva de empoderamiento y participación popular, la sierra ecuatoriana ofrece un interesante caso de estudio sobre la forma en que los usuarios del agua han desarrollado incidencia política a través de la coproducción de «nuevas» escalas. En vista de que el Estado cumple un importante rol facilitador de la coproducción de escalas, en el primer capítulo de mi estudio experimental (Capítulo 3) analizo el modo en que las políticas de Estado, así como esfuerzos de empoderamiento de las ONG han estimulado la creación de organizaciones de usuarios de agua a diferentes escalas. En los capítulos siguientes de este estudio describo cómo los usuarios del agua han (re)creado organizaciones locales, provinciales y nacionales. Realicé dos estudios de caso de sistemas de riego multicomunales para estudiar la forma en que los usuarios del agua establecen y consolidan sus organizaciones y tecnologías de riego más allá del ámbito de la comunidad local (véase Capítulo 4). Estos son los sistemas de Guanguilquí-Porotog en la provincia de Pichincha (símbolo nacional de la resistencia indígena relacionada con el agua), y Píllaro Ramal Norte en la provincia de Tungurahua (sistema de riego administrado formalmente por el Estado que se desarrolló mediante luchas populares y alianzas con las ONG) (véase Mapa 1.1). Para entender la consolidación de las federaciones de organizaciones de usuarios de agua, desarrollé una investigación de la Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios del

---

1. Véase Becker, 2008, Korovkin, 1997a, 2001.

MAPA 1.1  
UBICACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO EN ECUADOR



Agua de Chimborazo, Interjuntas-Chimborazo, que cuenta con una oficina en la ciudad de Riobamba, en Chimborazo. Esta Federación representa a los usuarios del agua campesinos e indígenas de una de las provincias más pobres de Ecuador (Capítulo 5).<sup>2</sup> El análisis del desarrollo de incidencia política

2. En el contexto ecuatoriano, acostumbro a usar el término comunidades «campesinas» rurales para describir aquellas comunidades que dependen de la producción agropecuaria, especialmente de la mano de obra familiar, como una de las fuentes primordiales de subsistencia. El término «indígena» se utiliza para señalar aquellas comunidades que se identifican como una identidad específica que los diferencia, en términos de historia, cultura y formas de organización, de otras «comunidades campesinas».

a nivel nacional se documenta por un estudio de caso del Foro de los Recursos Hídricos (el Foro), que se ha convertido en una importante plataforma multisectorial a través de la cual usuarios de agua han sido empoderados y han conseguido importantes logros tales como participar en la definición de los artículos de la Constitución ecuatoriana del 2008 y en la subsecuente legislación nacional del agua (véase Capítulo 6).

Este libro contribuye a comprender mejor el papel de los colectivos de usuarios del agua organizados en el manejo de sistemas de riego multicomunales y de ámbitos más amplios (provinciales y nacionales) de gestión del agua. El análisis se basa en el concepto de «escala», que se deriva de la geografía humana y de su combinación con el concepto del «capital social», proveniente de la sociología.<sup>3</sup> Este estudio muestra que la capacidad de los actores locales para presionar por sus reclamos frente al Estado o para resistir ante las demandas de agua de los agentes externos —y con ello participar en la gestión del agua— depende en gran medida de su capacidad para «saltar escalas» (Fox, 1996), a fin de forjar redes con individuos o grupos de mayor alcance institucional y, por tanto, espacial (Perreault, 2003b). Esta concepción se documenta por medio de cuerpos teóricos sobre la (re)producción social del espacio y la consolidación de lugar(es). El concepto de «escala» se interpreta en este libro como intrínsecamente relacional que se crea y re-crea por procesos sociales que interactúan con tecnologías y el medio ambiente (Swyngedouw, 1997). Esto conlleva un entendimiento de que todos los actores y procesos políticos se ven afectados por su relación con diferente(s) espacialidad(es). Los usuarios del agua (re)crean sus organizaciones locales a través de las prácticas y relaciones que mantienen sus sistemas de riego, el funcionamiento de los flujos de agua y la defensa de sus derechos de agua mediante su «política escalar» (véase el Capítulo 2). La movilización de los lazos de confianza, reciprocidad y colaboración (que es el capital social) dentro de los grupos y sus redes, es un principio básico de su participación política. Estos permiten la construcción y la vinculación de las escalas jerárquicas (Bebbington y Perreault, 1999, Perreault, 2003d). Tal como se ha discutido en esta investigación, la (re)creación de espacio(s) local(es) de los usuarios alrededor de sistemas de riego se asienta en el establecimiento de redes multiescalares y alianzas y en el empoderamiento de los usuarios del agua; allanando el camino de la participación popular y la democracia.

Las principales líneas de investigación y discusión de este libro se desarrollan en los capítulos siguientes. En el resto del presente capítulo se hace

---

3. Ambos términos han sido usados juntos anteriormente por otros autores como Fox, 1996; Bebbington, 1997b, 1998; Bebbington y Perreault, 1999; Perreault, 2004. Véase Capítulo 2.

una breve exposición de los antecedentes del riego en la sierra ecuatoriana (sección 1.2); los diferentes estudios de caso (sección 1.3); los principales temas de investigación a los que contribuye este estudio (sección 1.4); la interrogante principal de investigación y su enfoque (sección 1.5). En la sección 1.6 se detalla la metodología de investigación. El capítulo se cierra con la estructura del libro (sección 1.7).

## 2. El riego en la sierra del Ecuador

El riego en el altiplano ecuatoriano —al igual que en muchas otras partes de los Andes— juega un papel importante en las sociedades rurales. A menudo, los sistemas de riego se utilizan para múltiples propósitos como, por ejemplo, proporcionar agua potable, agua para el ganado, además son muy necesarios en la producción agrícola. El predominio de un territorio accidentado, que a veces se interrumpe por los valles interandinos, nos muestra un paisaje salpicado por sistemas de riego tanto en las laderas como en los valles. La mayoría de los sistemas de riego son pequeños y cubren hasta cien hectáreas. Muchos de los sistemas estatales de gran tamaño, con un ámbito de entre un par de cientos de hectáreas hasta a 10.000 hectáreas, también recorren el paisaje (muchos de ellos están en los valles interandinos).

Excepto por los pocos sistemas de riego estatales, la gestión de riego es prácticamente descentralizada y está a cargo de las organizaciones de usuarios de agua y comunidades. Los flujos de agua, la infraestructura de riego y las prácticas de gestión están definidos localmente y varían de un sistema de riego a otro. Tradicionalmente, el agua llegaba a los campos a través de acequias. En los últimos treinta años, se han ido modernizando un mayor número de sistemas de riego; se han revestido acequias, construido reservorios de agua nocturnos y presurizado algunos sistemas de riego (por gravedad) para permitir el riego por aspersión y —en algunos casos eventuales— por goteo. La asignación y distribución de agua, construcción y mantenimiento del sistema y la resolución de conflictos se gestionan, en su mayoría, dentro del ámbito comunitario.

Antes de la primera década de 1900, muchos de los pequeños sistemas de riego habían sido construidos, utilizados y dominados por los terratenientes (o haciendas) que a menudo solo daban agua a los campesinos a cambio de trabajo (Boelens, 2008a). Unos pocos los habían construido las «comunidades libres». Esto dio lugar a una distribución de agua que estaba concentrada en las haciendas (Hoogesteger, 2013b). El inicio de los «grandes» sistemas de riego manejados por el Estado se dio en la década de 1920, cuando el Estado asumió un papel más relevante en el desarrollo de los sistemas de riego

en Ecuador. Durante las reformas agrarias de la década del sesenta y setenta, muchas comunidades adquirieron tierras que antes habían sido propiedad de las haciendas (véase de Janvry y Sadoulet, 1989).<sup>4</sup> Donde veían posibilidades técnicas, las comunidades se empeñaban, en el ámbito supracomunitario, en luchar por la obtención de agua de riego, ya sea al aprovechar la rehabilitación del sistema de riego de propiedad de la ex hacienda, o construir nuevos sistemas (a menudo con el financiamiento de agentes externos y del Estado) (véase, por ejemplo, Boelens, 2002; Korovkin, 1997a). Los dos sistemas de riego que se analizan en este libro son casos en los que las comunidades campesinas e indígenas se organizaron en el ámbito supracomunal y se aliaron con las ONG para presionar al Estado y a donantes internacionales con el fin de que financien la construcción sociotécnica de sus sistemas de riego, tal como se verá a continuación.

### 3. Los estudios de caso

#### 3.1. *Asociaciones de usuarios de riego: los sistemas Guanguilquí-Porotog y Pillaro*

Los dos estudios de caso de asociaciones de usuarios de agua que presento y analizo en este libro (Capítulo 4) se caracterizan porque el riego se da en laderas escarpadas y a grandes altitudes (por encima de los 2600 msnm), y por el predominio de pequeños propietarios y unas cuantas haciendas. Los dos sistemas de riego son comparables por sus características de producción y por la buena vinculación con los mercados locales. Están aptos para la producción de hortalizas (cebollas, papas, coles y otras verduras) y para el cultivo de pastizales (producción lechera a pequeña escala). Pese a que la intermitente migración laboral (en su mayoría por hombres) se ha incrementado en los últimos veinte años, la mayoría de los hogares dependen del riego para su subsistencia.<sup>5</sup> En ambos sistemas de riego, una ONG externa (aunque diferente) apoyó a los usuarios en la consolidación de sus sistemas de riego. Los dos casos muestran las diversas estrategias de intervención de las ONG, que de-

- 
4. Las reformas agrarias del Ecuador generaron mucha controversia, puesto que la mayoría de las haciendas conservaban sus tierras más productivas (mayormente eran tierras de regadío), mientras que las comunidades recibían las tierras marginales.
  5. Esta tendencia se confirma en casi todas las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo y por una pequeña encuesta socioeconómica en el área de Cayambe, que se publicó en Hoogesteger y Solís (2009). Para tener cifras más exactas sobre la forma en que están estructurados los medios de vida rurales, económica y socialmente, se requiere una mayor investigación.

terminaron el modo en que se estructuraron las organizaciones de usuarios, la infraestructura de riego, los marcos normativos internos, las redes sociales y las estrategias políticas de los usuarios (véase también Hoogesteger y Solís, 2009).<sup>6</sup>

Según los datos oficiales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el sistema de riego de Guanguilquí-Porotog, uno de los estudios de caso, cuenta con una asignación de agua utilizable de 800 l/s (y un derecho adicional a 250l/s), e irriga cerca de 8000 hectáreas de 3854 usuarios del agua. Está situado al sur del cantón Cayambe, en la provincia de Pichincha (véase los Mapas 1.1 y 4.1 respectivamente). Se encuentra en una zona indígena fuertemente vinculada con las federaciones indígenas nacionales. El Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA) —la ONG que apoya a las comunidades locales en la consolidación de su sistema de riego— tiene estrechos vínculos con el movimiento indígena. Estos lazos se reflejan en la metodología de intervención de IEDECA, cuyo principal objetivo es fortalecer las estructuras existentes de las comunidades autónomas, sus prácticas y marcos normativos.

El sistema de riego Píllaro Ramal Norte<sup>7</sup> tiene en la actualidad 3270 hectáreas bajo riego, con una dotación de agua de 1270 l/s que beneficia a unas 3100 familias. Está situado en el cantón Píllaro, provincia de Tungurahua (véase los Mapas 1.1 y 4.2), cuya región alberga una mezcla de comunidades de campesinos mestizos e indígenas. La Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) los ha apoyado en la construcción de su sistema de riego.<sup>8</sup> CESA es una ONG con una vasta experiencia en intervenciones en sistemas de riego y en el empoderamiento de los usuarios del agua. Sus intervenciones y su posicionamiento político le permiten colaborar y trabajar dentro de los lineamientos establecidos para los sistemas de riego estatales. Esto conduce a una metodología de intervención marcadamente diferente que en proyectos que apoya IEDECA.

- 
6. Ambas intervenciones, en las que se construyó un sistema sociotécnico de riego, estuvieron acompañadas de otras intervenciones dirigidas a mejorar los medios de subsistencia rurales de la zona. Un análisis más amplio de estas intervenciones está fuera del objetivo de este libro. Descripciones más amplias de algunas de estas intervenciones se pueden encontrar en Hoogesteger y Solís (2009).
  7. Este forma parte del sistema de riego Píllaro que se divide en dos: la parte norte que se estudia en este libro, y la parte sur que todavía estaba en construcción en el momento del trabajo de campo.
  8. Inicialmente, las comunidades organizadas de Píllaro se acercaron a IEDECA para solicitar su apoyo, pero como el sistema de riego era estatal y tenía que construirse siguiendo los lineamientos estatales, IEDECA declinó.

### 3.2. *La Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios del Agua de Interjuntas-Chimborazo*

Este libro presenta un estudio de caso de Interjuntas-Chimborazo. La provincia de Chimborazo está situada en el Altiplano Central del Ecuador y tiene una superficie de 5287 kilómetros cuadrados que se extiende a una altitud de entre 320 y 6310 msnm (véase Mapa 1.2). La provincia es parte de dos cuencas que son: la cuenca del río Guayas, que drena hacia el océano Pacífico, y la cuenca del río Pastaza, que drena hacia la cuenca amazónica. La subcuenca del río Chambo, que forma parte de la cuenca del Pastaza, está casi en su totalidad dentro de la provincia.

Según el censo del Ecuador de 2010,<sup>9</sup> la provincia de Chimborazo tiene una población de cerca de medio millón de habitantes, de los cuales alrededor de 180.000 viven en los centros urbanos de Riobamba, Colta, Chambo y Guano. Riobamba es el centro urbano más grande y la capital de la provincia. En la provincia hay un gran número de sistemas de riego privados (en su mayoría de haciendas), y de sistemas de riego y/o agua potable de pequeñas comunidades, además de cinco grandes sistemas de riego<sup>10</sup> que se construyeron a través de organismos del Estado y/o con financiamiento internacional. La provincia cuenta con aproximadamente 50.000 hectáreas regadas, de las cuales alrededor de 10.000 se abastecen de los sistemas de riego más grandes que se construyeron con apoyo externo.<sup>11</sup> Se trata de Chambo (5600 hectáreas), Licto (1300 hectáreas), Quimiag (1500 hectáreas), Cebadas (530 hectáreas) y Chingazo-Pungales (700 hectáreas). Todos estos sistemas de riego están en la subcuenca de Chambo (véase Mapa 1.2). Entre mediados y finales de los noventa, las asociaciones de usuarios de agua empezaron a administrar todos estos sistemas. En Chambo, Quimiag y Licto, el organismo estatal es todavía responsable de la operación y el mantenimiento del canal principal.

Desde 1997, las asociaciones de usuarios de agua de la provincia han participado en la defensa de sus intereses en el ámbito provincial y nacional. Esta participación, que más tarde apoyó el Estado y las ONG, condujo al establecimiento de la Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios del Agua Interjuntas-Chimborazo. Hoy en día, Interjuntas-Chimborazo reúne a 330 organizaciones de usuarios, incluyendo todos los grandes sistemas de riego,

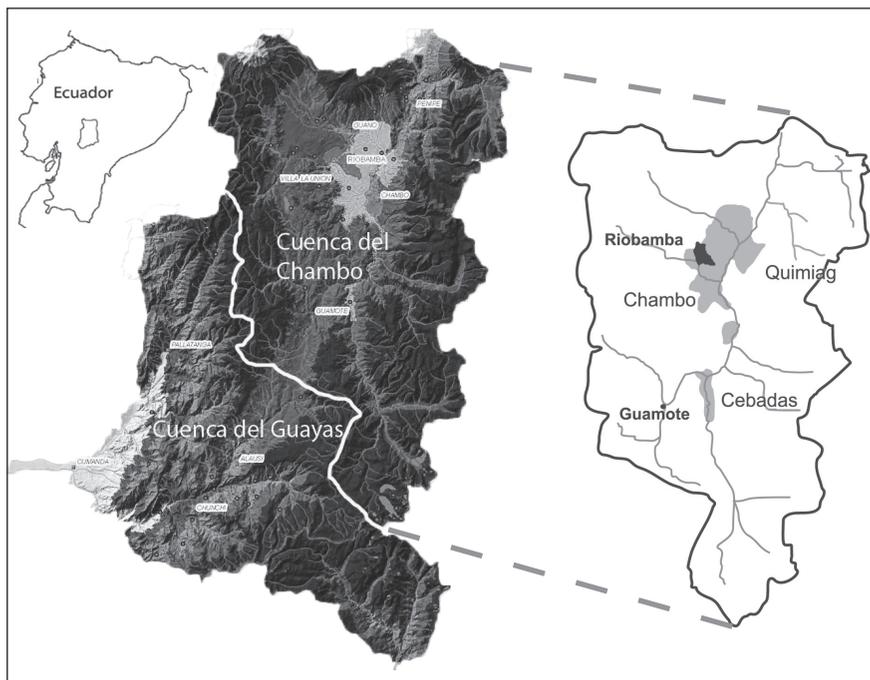
---

9. Consultado en febrero de 2013: <<http://www.inec.gob.ec/cpv>>.

10. Presentación de PowerPoint inédito de SENAGUA («Resumen análisis de las concesiones de agua en la subcuenca del río Chambo», primavera de 2009).

11. Presentación de PowerPoint inédito de CESA, Indicadores Chimborazo, 2008.

**MAPA 1.2**  
**PROVINCIA DE CHIMBORAZO, CONFIGURACIÓN DE SUS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y**  
**UBICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RIEGO ESTATALES EN LA SUBCUENCA CHAMBO**



Fuente: Elaboración propia en base a la información de SENAGUA y CESA).

y cientos de sistemas de riego y agua potable que administran pequeñas comunidades. En la actualidad, es una de las federaciones de usuarios de agua más organizadas, activas y representativas del Ecuador. Interjuntas-Chimborazo cuenta con una Oficina de Asesoría Legal —única en el país— y ha luchado con éxito por una mayor transparencia y equidad en la administración del agua en la provincia. Goza de gran reconocimiento, tanto en el ámbito provincial como el nacional, a través de sus amplias redes y alianzas que le permiten participar activamente en los grandes debates y las toma de decisiones sobre la gestión del agua.

### *3.3. El Foro de los Recursos Hídricos*

El Foro de los Recursos Hídricos es una plataforma multisectorial en materia del agua. Sus actividades las coordina el Consorcio de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales (CAMAREN). A partir de la década de 2000,

los representantes de los usuarios del agua, las ONG y los organismos estatales se han reunido en y a través de esta plataforma, para analizar las políticas hídricas regionales y nacionales, así como las realidades locales en relación con el agua. Muchas asociaciones locales de usuarios del agua se han vinculado con otros actores que operan en diferentes ámbitos que van desde lo local a lo global. Esto ha permitido que los usuarios campesinos e indígenas puedan defender sus derechos de agua, su autonomía local y sus sistemas de riego a nivel nacional en función de su identidad como usuarios del agua. En cuanto a logros, en el ámbito de las políticas hídricas, el Foro puede compararse con la CONAIE, a pesar de sus marcadas diferencias en la historia, estructura, circunscripción y estrategias.

#### 4. Los temas de investigación abordados

##### 4.1. *Las luchas campesinas e indígenas*

Las comunidades a lo largo de los Andes tienden a tener fuertes estructuras organizativas y formas integradas de acción colectiva que mantienen de manera dinámica su identidad, sus tradiciones y su acceso a los recursos naturales, especialmente al agua y a la tierra (Assies, 2006; Baud, 2006; Sosa y Zwartveen, 2012; Zoomers, 2006). Muchos autores han estudiado las luchas de los campesinos e indígenas rurales en el Ecuador. Por ejemplo, Thomas Perreault ha estudiado cómo a través del desarrollo del capital social, la consolidación de organizaciones y la creación de redes, los residentes de Mondayacu, en el Alto Amazonas, han defendido sus tierras y han desempeñado un papel clave en el desarrollo rural local (Perreault, 2003a; 2003b; 2003c). Deborah Yashar ha analizado cómo la identidad ha llegado a desempeñar un rol fundamental en la movilización política de los pueblos indígenas (Yashar, 2005). Tanya Korovkin ha estudiado cómo las comunidades han luchado y se han insertado en amplios procesos de desarrollo económico (rural) (Korovkin, 1997a; 1997b; 1998; 2000; 2001; 2003). Anthony Bebbington se ha enfocado en la forma en que se crearon las organizaciones y federaciones de segundo grado con apoyo externo y pasaron a desempeñar un papel determinante en el desarrollo rural local y regional (Bebbington, 1997b; 2001; Bebbington y Perreault, 1999; Carroll y Bebbington, 2001). Mark Becker ha investigado el desarrollo histórico del movimiento indígena ecuatoriano (Becker, 2004; 2007; 2008). En otra importante contribución Robert Andolina, Nina Laurie y Sarah Radcliffe (2009) analizan cómo el desarrollo indígena se ha formado a través de la interacción de actores locales y transnacionales en diversas áreas como educación, agua, gobernanza y género (véase también Laurie, Andolina y Radcliffe, 2005).

La atención académica para las organizaciones de usuarios de agua en el Ecuador ha sido, relativamente escasa, a excepción del trabajo de Rutgerd Boelens y la red internacional WALIR/Justicia Hídrica que ha producido varios estudios sobre el agua en este país y la región andina.<sup>12</sup> Los diversos estudios sobre las organizaciones de usuarios de agua estuvieron enmarcados en programas de investigación en desarrollo rural más amplios, tales como Andolina (2012), Andolina, Laurie y Radcliffe (2009), Carroll y Bebbington (2001) y Perreault, Bebbington y Carroll (1998). En los estudios sobre organizaciones de usuarios de agua se ha dado poca atención explícita al modo en que los usuarios del agua participan en política escalar a través de la movilización del capital social para: a) mantener sus sistemas de riego funcionales, y b) defender sus derechos de agua en las políticas regionales y nacionales. Este estudio aborda estas dos cuestiones y contribuye a una mejor comprensión de la forma en que los usuarios del agua, como un grupo específico de población campesina e indígena, consolidan organizaciones locales y desarrollan incidencia política en el ámbito local, regional y nacional.

El enfoque de Thomas Perreault y Anthony Bebbington sobre capital social y escala, por medio del cual se analiza el desarrollo de la defensa de los intereses de las comunidades campesinas e indígenas en Ecuador, fue una importante fuente de información. Estos investigadores analizaron cómo las federaciones y organizaciones campesinas e indígenas se desarrollaron en diferentes escalas; mostrando la forma en que llegaron a ser importantes agentes de la transformación rural local, al mejorar la posición económica, social y política de estos grupos. En estas luchas, las alianzas estratégicas con las ONG, organismos estatales y otras organizaciones de base han sido fundamentales. Este libro se fundamenta en estos conceptos, pero también va más allá, de la siguiente manera:

En primer lugar, muchos de los autores mencionados y el trabajo sobre las luchas campesinas rurales se centran en la comunidad, las organizaciones y redes institucionales. De esta manera, el rol de las personas y especialmente de los dirigentes de base de estas redes casi no se toma en cuenta. El trabajo etnográfico sobre movimientos sociales, como el de Marc Edelman

---

12. El principal objetivo de la red es contribuir a una mayor justicia hídrica —en forma de políticas hídricas democráticas y prácticas de desarrollo sostenible— que apoye una distribución equitativa del agua a través de actividades de desarrollo de capacidades, el intercambio de ideas, la difusión de resultados de investigación y conocimientos sobre la acumulación del agua, conflictos y la acción de la sociedad civil organizada en la gestión del agua (véase <[www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)>). Las publicaciones de esta red incluyen entre otras: Boelens, 2008b; Boelens, 2008a; Boelens, Bustamante y Perreault, 2010; Boelens y Doornbos, 2001; Boelens y Getches, 2010; Cremers, Ooijselaar y Boelens, 2005; García, 2010; Gaybor, 2008, 2010; Gaybor, Isch y Gentes, 2006; Ruf, 2000).

(1999; 2009), señala el importante papel que juegan estos individuos en la defensa de los intereses de base (véase también Baud y Rutten, 2004; Becker, 2004). Este enfoque también se utiliza en el análisis de los Capítulos 5 y 6.

En segundo lugar, el papel de las ONG en el desarrollo rural ha recibido mucha atención en los trabajos de Anthony Bebbington, Thomas Perreault, Marc Edelman, Robert Andolina y muchos otros. Es bien reconocido el papel de las ONG en el apoyo a la creación de las organizaciones de base y en la defensa de sus intereses en la política regional y nacional. Sin embargo, el análisis de las metodologías de intervención de las ONG y la manera en que estas forman sus organizaciones y redes no han recibido la misma atención. Este libro aborda este tema específico y recoge ideas de la bibliografía sobre intervenciones de riego en los Andes (Boelens y Hoogendam, 2002; Gutiérrez, 2005). A través de la reconstrucción de la forma en que las organizaciones de base de usuarios de agua regional y nacional se consolidan y operan, este estudio presenta algunos de los procesos, logros y tensiones que surgen entre las organizaciones de usuarios y las ONG.

#### *4.2. La participación de los usuarios en la gestión del agua*

En este estudio se conceptualiza la gestión del agua como un proceso que se acompaña del reclamo. La gestión se refiere los procesos que determinan la forma en que sociedades heterogéneas, altamente diferenciadas logran la organización, la capacidad para la toma de decisiones, el orden y las reglas (Bridge y Perreault, 2009: 476). Así refleja y proyecta el poder económico y político a través de las decisiones sobre el diseño, la manipulación y el control del agua y los procesos socionaturales relacionados (Rap, 2004; Wester, 2008). Siguiendo el criterio de Bridge y Perreault (2009), esto me lleva a entender la «gestión del agua» no como tal, sino como los procesos de «gestión a través del agua». Esto se refiere a las funciones del gobierno y las relaciones entre el gobierno, actores usuarios de base y las ONG. Se deduce que la participación de los interesados en la gestión del agua es relevante en cuanto a su capacidad para cambiar las constelaciones de poder existentes, las decisiones, el orden y las reglas que se construyan en torno al agua. El reconocimiento del poder es fundamental para este concepto. De acuerdo con Lukes (2005), considero como «poder» la «capacidad para hacer o recibir cualquier cambio o para mantenerlo» (p. 478). Por tanto, es la capacidad para actuar y ejercer autonomía frente a otras personas con el fin de desafiar o confirmar el statu quo (Gaventa, 2006).

En la bibliografía y en las políticas internacionales, la participación de los usuarios en la gestión del agua es de gran aceptación. Se ha discutido la

participación de los usuarios en la gestión de riego local desde por lo menos finales de los setenta. Inicialmente, se trató de comprender por qué el Estado era tan ineficiente en la gestión de los sistemas de riego y de esto se le culpaba a burocracias corruptas (Repetto, 1986). Sobre la base de los estudios de sistemas de riego administrados comunitariamente, se promovió internacionalmente, desde fines de la década de los ochenta, la creación de asociaciones de usuarios de agua en sistemas de riego gestionados por el Estado. La financiación internacional de programas de Transferencia del Manejo del Riego (TMR) ha sido un importante factor que ha desencadenado la formación de organizaciones de usuarios de agua en muchos países (Rap, 2006). La TMR se basa en el reconocimiento de que los usuarios del agua organizados pueden administrar, operar y mantener sus propios sistemas de riego (Ostrom, 1990; Uphoff, 1986). Desde una perspectiva política, se le ha promovido como un mecanismo para mejorar la gestión de riego, minimizando el papel de las «burocracias ineficientes» y aumentando la capacidad de «autogestión», a la vez que se reduce el gasto del Estado (Vermillion, 1997). Desde una perspectiva de desarrollo, las organizaciones locales de usuarios de agua son vistas como una herramienta para promover el desarrollo agrícola local y el fortalecimiento de la sociedad civil organizada (Boelens y Hoogendam, 2002).

Las diversas investigaciones sobre derechos sobre el agua y empoderamiento, de Boelens y Hoogendam (2002) son un importante aporte en este campo. Nos dan grandes luces sobre la forma en que las comunidades campesinas e indígenas participan en la (re)creación de sistemas de riego y derechos de agua (definidos como una relación social que media en las relaciones de poder en torno al agua) en los Andes (véase también Guillet, 1992; Mitchell y Guillet, 1994). Gerbrandy y Hoogendam (2002), por ejemplo, destacan la importancia de la acción colectiva, al mostrarnos la forma en que las comunidades y los individuos han creado propiedad hidráulica luego de la ampliación y rehabilitación de dos sistemas de riego en Bolivia. Hendriks (2002) resalta el valor de entender y establecer cuestiones normativas y socioorganizativas como bases para el éxito de cualquier intervención externa (sea de las ONG o del Estado) en sistemas de riego (véase también Hoogesteger, 2013b). Boelens y Zwarteveen (2002) subrayan las dimensiones de género de los derechos de agua locales, al poner en evidencia que este problema se ha desatendido en la mayoría de procesos de intervención.<sup>13</sup> En Boelens (2002), el estudio de caso del sistema de riego de Licto, en Chimborazo, muestra cómo las comunidades campesinas e indígenas se organizaron y se empoderaron

---

13. Véase también Vera-Delgado, 2012; Vera-Delgado y Zwarteveen, 2007; Meinzen-Dick y Zwarteveen, 1998; Zwarteveen, Roth y Boelens, 2005.

a través de las luchas que llevaron a la creación de su sistema de riego. En el proceso desafiaron al Estado, fortalecieron las estructuras de la comunidad y cambiaron las relaciones de poder local.<sup>14</sup> Claire, Gutiérrez y Hoogendam (2002) presentan el modo en que los procesos de intervención, en los sistemas de riego existentes, tomaron forma a través de los marcos normativos vigentes (véase también Gutiérrez, 2005). Tanto Apollin (2002), Boelens y Doornbos (2002) muestran cómo los marcos normativos que regulan el acceso al agua y el derecho a participar en la toma de decisiones, se han (re)construido y adaptado a través de contestaciones y negociaciones entre actores con diferentes poderes.<sup>15</sup>

Este libro contribuye a la bibliografía existente y analiza el modo en que en dos grandes sistemas de riego supracomunales, de unos mil usuarios de agua y hectáreas de regadío, los usuarios de agua campesinos e indígenas participan activamente en la definición de la gobernanza local del agua. Explora cómo las comunidades campesinas e indígenas transforman el capital social en sus organizaciones en torno al agua y cómo se moviliza este capital fuera de los límites del grupo y entre una multitud de actores estatales y no estatales en múltiples escalas. Vemos que estos vínculos externos son de gran importancia para las comunidades campesinas e indígenas en su lucha por ganar y perpetuar sus sistemas de riego, su acceso al agua y su incidencia política a escalas más amplias.

Más allá del ámbito andino, la participación de los usuarios del agua ha suscitado mucho interés internacional con respecto a: a) los principios establecidos en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) (GWI, 2000; Molle, 2008), b) el principio de subsidiariedad (Bakker, 2008; Moss y Newig, 2010) y, c) las plataformas multisectoriales como instrumentos de gestión participativa (Warner, 2007). Esto ha traído consigo la implementación de programas, reformas legales e institucionales del agua que estipulan una mayor participación de los gobiernos locales y las partes interesadas (Merrey *et al.*, 2007; Mollinga y Bolding, 2004). Muchas de estas reformas y espacios de participación se han conceptualizado como mecanismos con el fin de agilizar la toma de decisiones para la aplicación de políticas más efectivas (a menudo «de arriba hacia abajo») (Sze *et al.*, 2009; Wester *et al.*, 2008). Sin embargo, mucho depende de cómo se establecen los mecanismos de participación y cómo se distribuyen los poderes (Cleaver, 1999; Franks y Cleaver, 2002; Wes-

---

14. Véase también Gelles, 2000; Perreault, Bebbington y Carroll, 1998; Ploeg, 2006; Vera Delgado y Zwartveen, 2008; Verzijl, 2007.

15. Véase también Apollin y Boelens, 1996; de Vos, Boelens y Bustamante, 2006; Zwartveen, Roth y Boelens, 2005.

ter, Merrey y de Lange, 2003). Las políticas estatales, que estipulan los crecientes niveles de participación de los usuarios, tienden a proyectar y reafirmar intereses establecidos, desequilibrios de poder e historias de exclusión social en los nuevos marcos institucionales (Waalewijn, Wester y van Straaten, 2005).

Los usuarios del agua y la sociedad civil no solo participan en espacios políticos que los programas y las políticas de Estado han abierto, sino que están creando activa y continuamente sus propios espacios políticos a múltiples escalas, cuestionando los marcos existentes en la gestión del agua (Assies, 2003; Bakker, 2010b; Boelens, Bustamante y Perreault, 2010; Harris, 2011; Miroso y Harris, 2012). Estas estrategias no solo incluyen las luchas locales, tales como la que se representa en el fotografía al inicio de este capítulo, sino también, la creación de federaciones regionales como Interjuntas-Chimborazo (Hoogesteger, 2012a); las alianzas regionales temporales, como las que surgieron por la guerra del agua en Cochabamba (Assies, 2003); los movimientos nacionales de usuarios de agua (Perreault, 2008); y la articulación de los movimientos transnacionales, como el movimiento de «agua como un derecho humano».

Partiendo de la noción de que la gestión del agua es políticamente fundada en el reclamo (Mollinga, 2008) —y que los usuarios del agua no son «objetos» pasivos; sino sujetos activos (Boelens, 2008a; Ploeg, 2008)—, este libro contribuye a un mejor entendimiento de cómo los grupos de usuarios de agua campesinos e indígenas luchan por sus reivindicaciones a través de la (re)creación de espacio(s), redes y alianzas en la gestión regional, nacional y, en algunos casos, internacional del agua. De esta manera contribuye a los debates sobre cómo conseguir una mayor democracia y equidad con la creciente participación de los usuarios.

## 5. Los objetivos e interrogantes de la investigación

Luego de hacer un breve esbozo del contexto, los casos y debates que dibujan las líneas principales de este libro, se presentan los principales objetivos e interrogantes de la investigación. El objetivo principal de este estudio es entender mejor la manera en que las comunidades campesinas e indígenas se organizan y diseñan estrategias para tener voz en los procesos de gestión del agua local, regional y nacional, a fin de alcanzar y mantener su acceso al agua de riego y a las normativas relacionadas con el agua en la sierra ecuatoriana. Una mejor comprensión de estos procesos contribuirá social y científicamente de la siguiente manera:

En primer lugar, el objetivo es contribuir a los procesos de los usuarios del agua organizados del Ecuador, de los Andes y otros lugares, para proveer

comentarios y observaciones que alimenten la discusión sobre el importante papel que desempeñan las organizaciones autónomas, las redes y alianzas en términos de garantizar el acceso al agua y el mantenimiento de los sistemas de riego. En un nivel más amplio, busca aportar a los procesos de reflexión mediante los cuales los usuarios campesinos e indígenas comprendan mejor la manera en que pueden participar de las tomas de decisiones en la gestión del agua por iniciativas de las bases.

En segundo lugar, este estudio será de utilidad para las ONG, organizaciones internacionales de donantes y legisladores que intentan apoyar y capacitar a las comunidades campesinas e indígenas para convertirlas en participantes activos en las transformaciones rurales. Para los involucrados con las organizaciones campesinas e indígenas, objetos de este estudio, será una manera de mirar en retrospectiva a sus intervenciones, algunos de sus importantes logros, sus dificultades y retos. Esto puede ser ilustrativo para el futuro diseño de políticas e intervenciones. Para aquellos que no están directamente implicados en los casos descritos, pero que participan activamente con las luchas populares en diferentes ámbitos, servirá para orientar procesos de acompañamiento a organizaciones campesinas e indígenas con el fin de convertirlas en actores de su propio desarrollo.

En tercer lugar, en el ámbito académico, este libro contribuye a una mejor comprensión de las luchas de los campesinos e indígenas en Ecuador y en otros países. El enfoque en la construcción de una política de escalas mediante el capital social y en los marcos normativos que utilizo para entender las organizaciones y redes (véase Capítulo 2), promoverán el debate académico sobre estos temas con los aportes de las luchas analizadas. Otro debate académico al que este libro contribuye se encuentra —como se ha mencionado anteriormente— en el campo de la gestión del agua. En este ámbito, la contribución específica se centrará en el debate sobre la participación «desde las bases», que recoge otros puntos de vista acerca del rol cambiante de los distintos actores involucrados en estos procesos.

Se tratarán los objetivos antes mencionados, respondiendo la siguiente interrogante de investigación:

*¿De qué modo las comunidades campesinas e indígenas de la sierra ecuatoriana han desarrollado incidencia política multiescalar en la gestión del agua, con el fin de acceder y mantener su acceso al agua y los derechos relacionados, desde la década de los años ochenta?*

Una serie de subinterrogantes van a responder la interrogante principal de la investigación. El desarrollo de incidencia política desde las bases no se da en un vacío. Los usuarios de agua tienen que construirla en un contexto sociopolítico y jurídico específico. Los organismos estatales, las delimitacio-

nes administrativas, los marcos legales, las políticas hídricas y sus dinámicas son elementos estructurales que influyen en las posibilidades y en el «espacio de maniobra» de los usuarios del agua y de otros actores estatales y no estatales. Con estos antecedentes se plantea la siguiente subinterrogante —que se responde en el Capítulo 3:

*¿De qué manera las políticas neoliberales del agua de los años noventa afectaron el desarrollo de las organizaciones multiescalares que exigen y defienden los derechos de agua de las comunidades campesinas e indígenas de la sierra ecuatoriana?*

Para poder acceder al agua de riego, las comunidades campesinas e indígenas deben colaborar. Los más grandes sistemas de riego exigen la participación supracomunal entre comunidades que a veces tienen conflictos religiosos, políticos, étnicos u otras diferencias. Solo si están organizadas serán capaces de reclamar una asignación de agua y la construcción de sus sistemas de riego. Una vez que se obtiene el agua y la infraestructura, se requiere la intervención de las asociaciones de usuarios de agua con capacidad para gestionar y administrar el sistema de riego y asegurar la entrega del agua (véase por ejemplo Ostrom, 1990; Vos, 2002). Con este fin, se requiere formar alianzas con las ONG e instituciones del Estado para acceder y mantener su agua, y modernizar o ampliar sus sistemas de riego. La participación en las organizaciones de usuarios de agua y las relaciones con actores externos se analiza a través del capital social, lo que conduce a la siguiente interrogante, que se responde en el Capítulo 4:

*¿Cómo logran las comunidades campesinas e indígenas transformar (mutar y formar un nuevo) capital social en las asociaciones de usuarios de agua supracomunales, que les permitan mantener y operar sus sistemas de riego por medio de la participación interna, y la creación de alianzas con actores externos?*

Una vez creadas las asociaciones de usuarios de agua, para administrar sus sistemas de riego, pasan por lo general a formar parte de alianzas y redes más amplias. A través de estas, los usuarios participan en la gestión del agua en defensa de sus derechos de agua, a escalas regionales y nacionales. Una de las estrategias utilizadas para consolidar estas redes y desarrollar incidencia política regional y nacional es el establecimiento de federaciones de organizaciones de usuarios de agua. Una de las más importantes federaciones en la sierra ecuatoriana es Interjuntas-Chimborazo, que se analizará en el Capítulo 5 en base a la siguiente interrogante:

*¿Qué procesos permitieron la creación de Interjuntas-Chimborazo como una nueva federación regional para la defensa de los derechos de agua de las comunidades campesinas e indígenas; y cómo ha evolucionado y desarrollado incidencia política a múltiples escalas desde su establecimiento en el 2002?*

Las ONG han desempeñado un papel importante en el apoyo a la creación de organizaciones y federaciones de usuarios de agua, no solo por las intervenciones directas en estas organizaciones, sino, sobre todo, por programas de capacitación y la creación de plataformas multiactores, foros y redes conexas. Estos reúnen a representantes de los usuarios del agua organizados, organismos estatales, universidades y ONG a nivel regional y nacional. El Foro de los Recursos Hídricos es una de las más amplias plataformas multisectoriales de promoción de políticas hídricas en Ecuador, que ha registrado importantes logros en políticas nacionales, mientras que a su vez ha fortalecido a organizaciones locales de usuarios de agua. Sobre la base de la siguiente interrogante, se analiza esta plataforma en el Capítulo 6:

*¿De qué manera se ha desarrollado y evolucionado el Foro como un actor importante que defiende los intereses de los usuarios de agua organizados —y los empodera— mientras lucha por la inclusión de propuestas progresistas en la gobernanza nacional del agua?*

En el análisis de los estudios de caso antes mencionados y las subinterrogantes inductivas —para abordar las principales interrogantes de la investigación— se le dará especial atención a: a) la forma de participación del usuario del agua en las políticas de escala; b) el modo en que se transforma el capital social; c) la relación entre las organizaciones de base y las ONG; y d) el papel de los líderes de las organizaciones, federaciones y redes estudiadas.

## 6. Metodología de investigación

Esta tesis se basa en material empírico recogido en diversos períodos de trabajo de campo en Ecuador. La primera vez que viajé al Ecuador fue por una visita corta de una semana, a fines de 2007. Luego, entre febrero y marzo de 2008, permanecí por cinco semanas, tiempo en el cual hice investigaciones en los sistemas Guanguilquí-Porotog y Pillaro.<sup>16</sup> Ese mismo año, en septiembre, volví por dos semanas, en la que coordiné y enseñé en un programa de capacitación sobre gestión del agua y conflictos, llevada a cabo por la Universidad de Wageningen, con CESA y CAMAREN, y que fue financiado por el gobierno neerlandés. En enero de 2009, regresé para una estancia de seis meses. Los primeros cinco meses de esta visita los pasé en Riobamba, donde estudié y me involucré con Interjuntas-Chimborazo y sus redes cercanas, en la provincia de Chimborazo, así como más allá de los límites de la provincia. El último mes de esta prolongada estancia estuve en Quito con el fin de entrevistar a actores importantes relacionados con las políticas nacionales del agua.

---

16. Esta investigación fue financiada por Intermón-Oxfam.

En enero de 2010, tuve una permanencia de cinco semanas, siendo mi principal objetivo el de conocer a la Federación de Usuarios de Riego Indígenas y Campesinos de Cotopaxi (FEDURICC). La última visita de trabajo de campo a Ecuador duró cuatro meses, desde diciembre de 2010 a abril de 2011, en el que una vez más volví a Riobamba para ampliar mi conocimiento sobre Interjuntas-Chimborazo y sus redes. Como parte de mi investigación asistí a varias reuniones del Foro, siguiendo a los dirigentes de Interjuntas-Chimborazo, FEDURICC y las ONG asociadas. Durante esta estadía, regresé a los sistemas de riego de Guanguilquí y Porotog. En el sistema de riego de Pillaro tuve dos estudiantes que realizaron sus prácticas profesionales (véase también la metodología detallada para los diferentes capítulos).

El estudio se fundamenta en datos cualitativos y sigue un enfoque interpretativo que considera los significados y las interpretaciones dados por los actores sociales (además de otros) a su contexto y sus acciones, según su realidad social (Mason, 2002). Esto incluye la manera en que interpreto mis propias observaciones, experiencias y datos. Para recoger los datos, utilicé diversas metodologías.

En primer lugar, la recolección de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas con los usuarios del agua, los dirigentes de las asociaciones de usuarios de agua, los profesionales de organismos estatales y ONG, e investigadores locales. Los entrevistados fueron seleccionados a través de una metodología de muestreo de «bola de nieve» (Heckathorn, 1997). Con respecto a esta fuente de información, soy consciente de que construir sobre la base de la memoria e interpretaciones de los actores sociales podría ser considerado un terreno inseguro. Sin embargo, estimo que es una fuente muy importante de datos, y en este punto me gustaría citar a Portelli (1991), en Edelman (1999), quien afirma:

La importancia del testimonio oral puede residir no tanto en su adherencia al hecho, sino más bien en su partida del mismo en la forma de la imaginación, el simbolismo y el deseo. Por lo tanto, no hay fuentes orales «falsas» [...] las declaraciones equivocadas son psicológicamente «verídicas» y [...] esa verdad puede ser igualmente importante como los relatos factualmente confiables. (p. 51)

En segundo lugar, pasé mucho tiempo «siguiendo a los actores» (Long, 1992, 2001). En este sentido agradezco a todas aquellas personas que me permitieron acompañarlos en sus actividades diarias, sus reuniones y su trabajo. Me informé a través de la observación y la charla informal, y por las discusiones en esas actividades diarias salieron a la luz muchos aspectos importantes de la realidad que yo estaba investigando.

En tercer lugar, otro importante recurso de información fue la investigación-acción y la observación participativa. Con Interjuntas-Chimborazo me comprometí a colaborar en la organización de talleres, haciendo reportes de radio, un audiovisual y tratando de conseguir fondos para financiar la Oficina de Asesoría Legal. Con la Junta Central de Usuarios de Riego del Sistema Chambo-Guano, estuve en todas las negociaciones y los eventos que los usuarios de agua organizaron para obtener su asignación de agua del Estado. En un entorno informal, entablé, a menudo, profundos debates con muchos de los actores de las organizaciones y redes que he estudiado. Cuando asistía la mayoría de los eventos y reuniones del Foro me unía a uno de sus grupos de trabajo temáticos. Con esta combinación de métodos de investigación, desarrollé un entendimiento detallado de cómo los diversos actores participan y forman estas organizaciones.

Para ordenar e interpretar los datos reconstruí historias de vida de personas y organizaciones. Con este fin, primero se triangularon los datos de las diferentes fuentes de información y métodos de investigación para corroborar los resultados y probar su validez (Lincoln y Guba, 1985). Luego se ordenaron los datos a través de una reconstrucción histórica en la que se identificaron estrategias, procesos, personas y eventos que fueron clave en la formación de los diferentes niveles de organizaciones de usuarios y sus redes. Finalmente, es importante mencionar que a través de estos métodos de recolección de datos y de estas fuentes de información, los diferentes estudios de caso que presento son y constituyen el resultado de «historias vistas desde adentro». En los párrafos siguientes presento una metodología más detallada para los capítulos basados en estudios de casos.

### *6.1. Estudio de las Asociaciones de Usuarios de Agua*

En este trabajo me involucré en dos estudios de caso de sistemas de riego supra-comunales con características similares de producción, en la sierra ecuatoriana. El Guanguilquí-Porotog, en una zona netamente indígena, y el Píllaro Ramal Norte, en una zona de población mestiza y comunidades indígenas. Los datos de estos estudios de caso, que se presentan el Capítulo 4, se recogieron en trabajo de campo en los sistemas de riego, entre los años 2008 y 2009. La recopilación de datos consistió en cuarenta y cuatro entrevistas semiestructuradas, cuatro discusiones de grupos focales y observaciones en el campo. Este material primario fue complementado con la revisión de material secundario de IEDECA,<sup>17</sup>

---

17. Esta ONG ha trabajado por más de veinte años con comunidades de Cangahua en desarrollo rural sobre la base del aprendizaje, y en esfuerzos conjuntos entre las comunidades y la institución.

CESA y de otros investigadores que han trabajado en las áreas. A través del diseño de investigación, se recogieron los datos solamente de entre los actores incluidos (usuarios del agua y personal de IEDECA y CESA). Esto resulta en una «historia vista desde adentro» sobre la formación del capital social y la construcción de los sistemas de riego y sus organizaciones.

Para reconstruir la historia de los sistemas de riego y de las asociaciones de usuarios de agua, los entrevistados fueron seleccionados a través de una metodología de muestreo de «bola de nieve». Se comenzó con personal de IEDECA y CESA, que había trabajado o trabajan con las comunidades de los mencionados sistemas de riego. De allí se seleccionaron y entrevistaron a las personas que habían participado activamente en las asociaciones de usuarios de agua en distintos momentos. Durante las visitas de campo a los sistemas de riego, con personal de IEDECA y CESA y con líderes de la organización de usuarios de agua, se abordaron a los nuevos entrevistados, escogidos entre los usuarios del agua. Además, para el caso de Píllaro, supervisé a dos estudiantes (Edwin Haasjes y Vincent den Ouden) quienes realizaron su pasantía en CESA, trabajando en el sistema de riego de Píllaro.

Para describir los breves casos y orientar mi comprensión de los procesos más amplios que se daban en los sistemas de riego supracomunales, me sirvió de mucho el trabajo de los diferentes estudiantes de maestría a los que supervisé. Para el sistema de riego El Pisque, utilicé la descripción del estudio de caso detallado de la estudiante de maestría Yisenia Tiaguaro (WUR) (Tiaguaro-Rea, 2012), mientras que la tesis de Marcel Kellner (CEDLA) (Kellner, 2011) y Citlalli Ahelí González (WUR) (González, 2009) proporcionaron información adicional sobre los sistemas de riego Quimiag y Chambo. El estudio de caso detallado, que presentaron Arroyo, García y Robles (2011) también se utilizó en este capítulo.

## 6.2. *Estudio de las Federaciones de Usuarios de Agua*

El Capítulo 5, que analiza Interjuntas-Chimborazo, abarca tres períodos de trabajo de campo en 2009 (seis meses), 2010 (una semana) y 2011 (cuatro meses) en los que entrevisté al (ex)personal: del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) de origen neerlandés; de la Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina (ACRA), de origen italiano; de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), una ONG internacional de origen francés; de CESA; de CAMAREN; del Instituto Nacional del Riego (INAR); de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA); del Consejo Provincial de Chimborazo así como a los líderes de catorce diferentes organizaciones de usuarios del agua que forman parte del distrito electoral de la Federación. Durante

estos períodos acompañé de manera constante a Carlos Oleas y Hugo Vinueza, dirigentes de Interjuntas, en sus actividades relacionadas con la organización. Me dieron un espacio en la oficina de Interjuntas donde compartí con los abogados y la secretaria de la Oficina de Asesoría Legal de Interjuntas-Chimborazo. Este resultó ser un lugar perfecto para la observación participante. Pude acompañar a Carlos Oleas, así como a Hugo Vinueza en casi todas las reuniones que tenían, relacionadas con Interjuntas-Chimborazo. Con frecuencia, me invitaban a asistir a las reuniones del Foro, así como a encuentros con otros miembros de Interjuntas-Chimborazo, con altos funcionarios del SENAGUA, INAR y de las ONG en Riobamba como en Quito.

Durante mi primera estancia en Riobamba, el «equipo de agua» de CESA-Riobamba así como el de la Oficina de Asesoría Legal de Interjuntas me orientaron, abriéndome las puertas a muchos contactos claves. Pasé una considerable cantidad de tiempo en la oficina del CESA en Riobamba con Silvain Bleuze de AVSF, quien dirigió la mayoría de los programas de agua que se implementaron conjuntamente con Interjuntas-Chimborazo; y con Hugo Vinueza, que trabaja en CESA en la misma unidad de agua. Acompañé a Hugo Vinueza a reuniones y visitas de campo que él tuvo —como empleado del CESA y como vicepresidente de Interjuntas— con las organizaciones de usuarios de agua a las zonas rurales de Chimborazo.

Para el caso de FEDURICC —que apenas menciono en el Capítulo 3— he visitado la provincia de Cotopaxi en dos ocasiones, durante dos semanas, para entrevistar a gente clave de la federación, así como de las instituciones del Estado y las ONG que estaban más próximas a esta federación. Para complementar mis propios datos me apoyé en un estudio de Mercedes Valverde (Valverde, 2010).

### *6.3. Estudio del Foro de los Recursos Hídricos*

Los datos recogidos para el Capítulo 6 coinciden mucho con la recopilación de datos que se llevó a cabo para una mayor comprensión tanto de las asociaciones de usuarios de agua, como de sus redes. En vista de que Interjuntas-Chimborazo, así como CESA y AVSF, están estrechamente ligados y son miembros activos del Foro, muchos de los datos que se recogieron mientras estudiaba Interjuntas también dieron grandes luces sobre el modo en que el Foro funciona por y para sus miembros. Estos datos que consistieron en observaciones participantes, discusiones personales con miembros del Foro y la investigación-acción, se complementaron con entrevistas semiestructuradas a personal de CAMAREN, CESA y otros miembros del núcleo del Foro. Además, se entrevistaron a personas fuera del Foro, pero muy activas en el tema del

agua en las organizaciones del movimiento social, las ONG y SENAGUA. Estos datos me permitieron reconstruir la historia del desarrollo del Foro y entender su funcionamiento diario, sus fortalezas y debilidades.

## 7. Estructura y capítulos de este libro

La presente introducción resume los antecedentes, el contexto, los estudios de caso y debates teóricos de este libro. Con base en estos se plantean los objetivos y la principal interrogante de la investigación y las subinterrogantes adicionales, que forman el hilo conductor de los capítulos empíricos. A continuación, se detalla la metodología de estudio y los estudios de caso específicos. En la última sección de este primer capítulo introductorio se expone brevemente el esquema y contenido del libro.

El Capítulo 2 establece los fundamentos teóricos y conceptuales mediante los cuales se analiza las luchas de los usuarios por sus derechos de agua y el modo en que ellos participan en las políticas escalares a través de la consolidación de organizaciones y redes más amplias. Este capítulo se inicia con una reseña breve que describe la forma en que los usuarios de agua del sistema de riego del Chambo han participado en luchas multiescalares para defender su asignación histórica del agua. Con este caso, como telón de fondo de este capítulo, se explora, en primer lugar, el concepto de «escala»; cómo está estructurada y cómo se entiende el término «política escalar». Luego se hace un análisis breve de cómo el Estado es una de las más fuertes, así como también, la más cuestionada de las escalas en la vida social. Enseguida, se hace un enfoque sobre el término «capital social», como la capacidad de los colectivos de usuarios del agua para (re)construir sus sistemas de riego y participar en políticas escalares. Posteriormente se examina cómo y por qué las ONG y los dirigentes son factores importantes en la configuración de las organizaciones de base de los usuarios de agua. Por último, se describe la manera en que se conceptualizan las tres formas de organización analizadas (asociaciones de usuarios de agua, federaciones de usuarios de agua, y plataformas multiactores y redes conexas).

El Capítulo 3 explora el modo en que las reformas hídricas alentadas por el neoliberalismo han redimensionado y transformado la intervención del Estado en la gestión del agua en Ecuador, desde la década los ochenta. Explico la forma en que el Estado se ha descentralizado y reestructurado con el dismantelamiento del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI); así como sus responsabilidades mediante reformas institucionales, cambios en los marcos jurídicos y la Transferencia del Manejo del Riego (TMR). Hago un análisis del controvertido programa ecuatoriano de TMR que financió y

dirigió el Banco Mundial. Enseguida me concentro en los esfuerzos de las ONG que trabajaron en el empoderamiento de los usuarios para administrar sus sistemas de riego y desarrollar incidencia política a escalas espaciales más amplias a través de federaciones, redes y plataformas. Por último, describo cómo la confluencia de estos desarrollos ha afectado la reconstrucción de las organizaciones multiescalares que, como movimiento, exigen y defienden los derechos de agua de las comunidades campesinas e indígenas en la sierra ecuatoriana. Esto define la política y el contexto institucional en el que se colocan los estudios de casos analizados en los Capítulos 4, 5 y 6.

El Capítulo 4 analiza, mediante los estudios de caso de los sistemas de riego Guanguilquí-Porotog y Píllaro, el modo en que las comunidades campesinas e indígenas en Ecuador se han organizado para lograr y mantener el acceso al agua de riego e inversiones en infraestructura. En estos sistemas de riego, por los campesinos organizados y las comunidades indígenas crearon, de manera conjunta, las nuevas asociaciones de usuarios de agua supracomunales autónomas, con el apoyo de las ONG, sobre la base de la transformación del capital social.<sup>18</sup> Se describe la forma en que estas organizaciones se han consolidado y se explica la importancia del apoyo de los agentes externos. Así mismo, se explora los procesos a través de los cuales las comunidades campesinas e indígenas han transformado el capital social en asociaciones de usuarios del agua; así como el modo en que estos han permitido a los usuarios (re) crear la escala local de los sistemas de riego a partir de la estrecha colaboración de grupo, con las negociaciones y discusiones, y alianzas con actores externos.

El Capítulo 5 estudia la manera en que Interjuntas-Chimborazo surgió, se ha desarrollado y se mantiene desde fines de los años noventa. Su (re)construcción resulta de la participación activa de las asociaciones de usuarios de agua en el desarrollo de incidencia política regional. Este estudio de caso explora: a) a los actores y los procesos a través de los cuales Interjuntas-Chimborazo se estableció como una nueva federación regional para la defensa de los derechos del agua de las comunidades campesinas e indígenas, y b) cómo ha evolucionado y desarrollado su incidencia política desde su creación en 2002.

El Capítulo 6 analiza el modo en que el Foro se ha desarrollado y evolucionado como actor importante que defiende los intereses y empodera a los usuarios del agua organizados en la gestión nacional del agua. Este capítulo muestra cómo esta plataforma se ha desarrollado sobre la base de amplias redes de ONG que participan en programas de capacitación. Esta red se

---

18. Se usa el término capital social transformado para indicar que fue: 1) una mutación de formas existentes del capital social; y 2) formado en nuevas estructuras de capital social en torno al agua.

ha extendido gradualmente para incluir cada vez a más actores de organizaciones de base, organismos estatales y ONG. La clave de este desarrollo ha sido la organización de diálogos, programas de capacitación, investigación, talleres y conferencias nacionales que han congregado a todos los actores comprometidos con los recursos hídricos. Este capítulo trae a la palestra la dinámica interna que ha permitido la creación y transformación de esta plataforma nacional y sus notables logros en términos de empoderamiento de los colectivos de usuarios de agua y del impulso de propuestas de reformas hídricas.

En las conclusiones se responde a la principal interrogante de investigación, al reunir los resultados de la investigación desarrollada en los capítulos anteriores. Con base en estos se hace una reflexión sobre los objetivos de este libro y los logros, implicaciones y contradicciones que surgen en los distintos ámbitos de las organizaciones que conforman el movimiento de los usuarios de agua del Ecuador. De este modo, se hace mención del papel que tienen las reformas hídricas en el redimensionamiento del Estado y la forma en que, a partir de las organizaciones a diferentes escalas, los usuarios campesinos e indígenas han consolidado un movimiento social; asimismo, se destaca la importancia de la función de las ONG y los líderes en la coproducción y recreación de las organizaciones que conforman el movimiento. Se hace una reflexión sobre las implicaciones que esto conlleva para los debates teóricos sobre escala y capital social. Finalmente se señala algunos de los principales desafíos y oportunidades que los usuarios del agua, así como los profesionales, deben enfrentar en la búsqueda de formas de gestión del agua socialmente más justas.





J. Hoogesteger

Se tomó esta fotografía el 12 de junio de 2009, durante un acto público en Smolobog, Chimborazo. La fotografía simboliza cómo a través de la movilización del capital social, los usuarios del agua locales son capaces de participar en diferentes campos de acción para defender su acceso al agua. En la imagen, el presidente de Interjuntas-Chimborazo (al centro izquierdo) estrecha la mano del Presidente de Ecuador, Rafael Correa (al extremo derecho), mientras que el presidente del sistema de riego Chambo-Guano (al extremo izquierdo) y el presidente municipal de Riobamba (al centro derecho) observan. Esta visita presidencial a la Junta General de Usuarios de Riego Chambo-Guano marcó el exitoso final de las luchas gestadas por los usuarios del agua para obtener, de manera legal, la asignación histórica del agua de su sistema de riego. El caso ilustra cómo los usuarios del agua campesinos e indígenas se involucran en la política para defender sus intereses con estrategias que los vinculan con múltiples actores locales, regionales y nacionales. En este capítulo se presenta, en primer lugar, el caso de la Junta General de Usuarios de Riego Chambo-Guano, como escenario para exponer los conceptos teóricos que se utilizan en este libro.

## CAPÍTULO 2

# LA ESCALA Y CAPITAL SOCIAL EN LAS LUCHAS CAMPESINAS POR EL AGUA EN LA SIERRA DEL ECUADOR

### 1. La defensa del acceso histórico al agua de la Junta General de Usuarios de Riego Chambo-Guano

El sistema de riego Chambo-Guano es el mayor sistema de riego supracomunal de la provincia de Chimborazo (véase Mapa 1.2). En la actualidad irriga 5700 hectáreas que benefician a setenta comunidades y a más de 10.000 usuarios de agua en las zonas rurales cercanas y de los alrededores de Riobamba. La construcción del sistema de riego se inició en 1920 y poco a poco se ha modernizado y ampliado mediante esfuerzos conjuntos entre los usuarios y los organismos estatales. En 1966, INERHI asumió la gestión del sistema. En 1995, las 82 organizaciones de usuarios de riego, que habían asumido el control de la gestión de las unidades secundarias del sistema de riego administradas por INERHI, se unificaron en la Corporación de Juntas de Regantes del Sistema de Riego Chambo (CJRSR-CH). Estas organizaciones de usuarios y la CJRSR-CH se habían formado como parte de un proyecto de desarrollo de riego financiado por la Unión Europea y el gobierno italiano. En los dos años siguientes, la Corporación Regional de Desarrollo Sierra Centro (COR-SICEN), que había sustituido al INERHI en 1994, redujo gradualmente sus tareas de gestión de riego y en 1997 estas pasaron a manos de los usuarios del agua (excepto la gestión del canal principal). Ese mismo año, la CJRSR-CH comandó la primera iniciativa para consolidar una federación de usuarios de riego a nivel provincial, la Junta Provincial de Usuarios de Riego de Chimborazo (JPURC). Esta presionó con éxito por la creación de la Corporación de Desarrollo Regional de la Provincia de Chimborazo (CODERECH) a fines

de 1997. Más adelante CJRSR-CH se convirtió en miembro de Interjuntas-Chimborazo (véase Capítulo 5).

En su intento por formalizar los 5000 litros por segundo (l/s) de agua que el Estado les había asignado de manera histórica, el 8 de setiembre de 2008, los usuarios se dieron con la sorpresa de que la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) solo les iba a dotar de 3400 l/s de agua. En el proceso que siguió entre setiembre de 2008 y julio de 2009, la Corporación de Juntas de Regantes del Sistema de Riego Chambo (CJRSR-CH) planteó estrategias a diferentes escalas mediante la movilización de su capital social con el fin de recuperar esta asignación histórica del agua. En ese periodo, una comisión mixta formada por cuatro líderes de los usuarios de riego del sistema Chambo-Guano, dos expertos contratados externamente, dos representantes de la SENAGUA a nivel nacional, un representante de la SENAGUA a nivel local, un representante del Instituto Nacional de Riego (INAR) y un representante de Interjuntas-Chimborazo evaluaron el caso. Se llegó a la conclusión de que el sistema de riego necesitaba los 5000 l/s de agua. El Secretario ejecutivo del SENAGUA a nivel nacional descartó el informe de esta comisión mixta por supuestas fallas técnicas. Tras reiteradas insistencias de los usuarios, se instaló una nueva comisión encabezada nuevamente por SENAGUA para reevaluar el caso. Sin embargo, los usuarios, mientras seguían inmersos en el proceso con la SENAGUA, buscaban otros medios para defender su demanda.

El 26 de marzo de 2009, en Colta, durante una visita presidencial a Chimborazo, el presidente de Interjuntas-Chimborazo entregó una carta al presidente ecuatoriano Rafael Correa. En esta carta, los usuarios de agua explicaban su problema y advertían que si el problema no se resolvía a la brevedad y a su favor, iría una numerosa comisión a Quito y realizarían una manifestación en Riobamba. En respuesta, la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana (CPPS) se involucró en el caso, y se acercó a los usuarios para exhortarles a no movilizarse, sino más bien a continuar con las negociaciones con la SENAGUA, ahora con el apoyo de la CPPS. Esto no impidió que, el 30 de marzo de 2009, los usuarios de agua se movilizaran a Quito con 400 personas, y también llevaran a cabo una manifestación en Riobamba. A esto le siguió una visita del titular de la SENAGUA al sistema de riego, el 25 de mayo de 2009. Después de la visita, el Secretario prometió buscar una solución al problema a través de la modernización del sistema que «reduciría su necesidades y demandas de agua». El presidente de la CJRSR-CH expresó su molestia con las siguientes palabras:

Nos mintieron; nos han traicionado cuando nos dieron esta concesión de agua y ahora parecen que están jugando con nosotros. Pero esto no es ninguna broma

y le dije al ministro que necesitamos por lo menos 5000 l/s y que defenderemos esta cantidad de agua; lucharemos por esta agua [...]

El caso fue discutido en una pequeña reunión de Interjuntas-Chimborazo en la que se encontraban los líderes de varios de los sistemas de riego estatales en la provincia. En esta reunión los dirigentes determinaron que si el problema no se resolvía a favor de la CJRSR-CH, movilizarían a «toda la provincia» como usuarios de agua unidos en defensa de su «legítimo e histórico derecho al agua».

Mientras duraba este proceso con la SENAGUA, la CJRSR-CH escribió cartas al presidente Rafael Correa y lo invitaron a visitar el sistema de riego. Rafael Correa visitó el sistema de riego el 12 de junio de 2009 «para ver el progreso que se estaba dando con el revestimiento del canal principal». Miles de usuarios de agua lo recibieron en Molobog. En el podio, el dirigente de la CJRSR-CH y el presidente de Interjuntas-Chimborazo se sentaron junto al presidente Rafael Correa y otros políticos de alto nivel. El primero en tomar la palabra fue el presidente de la CJRSR-CH:

[...] [Nosotros] estamos atravesando un problema interno que posiblemente no conoce. [...] pero ahora es la oportunidad de decirles que estamos preocupadísimo [...] porque el señor secretario nacional del agua [...] ya en segunda instancia [...] nos disminuían [nuestra asignación de agua] por 1600 l/s. Hemos tratado con comisiones, con reuniones, informes, etcétera, hemos tratado de que resuelva lo antes posible, sin embargo, hasta este momento no tenemos la sentencia. Estamos pidiendo que por favor nos devuelvan los 1600 litros por segundo [...] En ese sentido yo le agradecería muchísimo interfiera por nosotros Señor Presidente [...]

Le siguió el presidente de Interjuntas-Chimborazo:

Yo quisiera antes de iniciar, adjuntarme al pedido de mi compañero [...] sesenta años hemos tenido esta agua, aquí no hay migración [...] la gente vive de la agricultura, el sistema puede crecer más todavía, pero con riego [...] Le pedimos por el momento, Señor Presidente, que intervenga usted y ojalá hoy mismo esto se solucione y para satisfacción de los compañeros del Chambo tengamos los 5000 litros que hemos tenido por cincuenta años compañeros [...]

Rafael Correa respondió de esta manera:

En primer lugar, mis disculpas, recién me estoy enterando del problema del agua de la administración del agua, me imagino como se deben de sentir si les reba-

jan 1600 litros de agua. Ya en estos momentos por teléfono he pedido al secretario nacional del agua que me dé inmediatamente un informe de qué ha pasado y personalmente me voy a ocupar de resolver el problema compañeros, les ruego disculpen, ustedes entenderán que como presidente uno no puede estar enterado de todos los problemas [...] seguramente se trata de un error [...] yo mismo me voy a encargar del problema no se preocupen.

Ese mismo día, a su regreso a Quito, el Presidente convocó al Secretario de SENAGUA para una breve reunión en el aeropuerto. En los días que siguieron, se le designó este caso a uno de los consejeros cercanos al Presidente. El 1 de julio de 2009, el asesor presidencial y el asesor del Secretario de SENAGUA visitaron al abogado que había defendido el caso de la CJRSR-CH en Quito (también vinculado con el Foro). Allí presentaron y discutieron el primer borrador de la nueva asignación de agua. El 2 de julio de 2009, el asesor presidencial viajó a Riobamba para discutir la nueva asignación de agua con el presidente y la directiva de la CJRSR-CH. Ese mismo día la asignación de agua se hizo oficial. Se le otorgó a la CJRSR-CH un total de 5898,4 l/s de agua. Esta asignación cumplía con las exigencias del momento y preveía la ampliación de la parte final del sistema de riego con 1700 hectáreas (zona de Guano).

## 2. Introducción al marco teórico

En este capítulo se hace un enfoque teórico con el que se analiza cómo los usuarios del agua, tales como los de la CJRSR-CH, son capaces de defender su acceso al agua, sus sistemas de riego y su derecho a ser escuchados en diferentes niveles de gestión del agua. Tal como se muestra en la ilustración anterior, esto se logra con acción colectiva y movilizaciones; con participación, alianzas y presión que se ejerza sobre personas e instituciones a través de redes más amplias. El marco que se presenta en este capítulo se basa en el concepto de: a) construcción social de escala, y b) capital social. Con el uso de estos conceptos, se muestra la manera en que se interpretan las organizaciones de usuarios del agua, las federaciones de usuarios de agua provinciales y regionales, y las plataformas y redes multiactores nacionales y sus estrategias.

En resumen, las organizaciones de usuarios de agua se estructuran en una jerarquía anidada en la que los grupos que operan la red hidráulica secundaria y terciaria, en los sistemas de riego, forman parte de asociaciones de usuarios de agua de los sistemas de riego. Estas asociaciones de usuarios del riego están afiliadas a las federaciones provinciales que a su vez forman parte de plataformas multisectoriales y redes nacionales. Este esquema simplificado es una buena representación, pero no muestra los procesos que sub-

yacen a las formas en que, con políticas escalares, estos niveles de organización se (re)crean a través de discursos y prácticas materiales. En las siguientes secciones se analiza, en primer lugar, cómo se (re)construye socialmente la escala (sección 3). Luego, cómo se puede estudiar esta (re)construcción de escalas a través de un análisis del modo en que el capital social se transforma y moviliza (sección 4). Otros importantes factores que han apoyado, a los usuarios del agua, a consolidar espacio(s) y saltar escalas son la estructuración del Estado, las ONG y los dirigentes populares. Sobre estos actores se discute brevemente en las secciones 5 y 6. Enseguida, se describe la manera en que se ha llegado a comprender el movimiento de los usuarios del agua y sus organizaciones. Finalmente, se cierra el capítulo agrupando estos elementos en el sumario.

### 3. La construcción social de escalas

El concepto de escala geográfica ha recibido mucha atención de las ciencias sociales como un objetivo o escenario en el que se llevan a cabo las (inter) acciones de las personas. En el sentido más elemental, escala es un «nivel de análisis socioespacial» que se utiliza para comprender la articulación de los elementos de la organización de procesos espaciales (Perreault, 2003b: 98). Dentro de la geografía humana se ha utilizado el concepto de escala para «comprender los procesos que forman y constituyen las prácticas sociales en los diferentes niveles de análisis» (Marston, 2000: 220). La pregunta principal que impulsa las investigaciones relativas a la producción de escala se hace con el fin de conseguir una mejor comprensión de cómo y por qué es importante la escala para los procesos sociales, políticos y ambientales.

#### 3.1. *Poniendo en el debate la construcción social de escalas*

Desde los años setenta se ha discutido el concepto de escala, sobre todo en relación con sus dimensiones políticas y económicas. Inicialmente, la atención teórica de escala y política de escala surgió en torno al análisis de cómo las fuerzas del capitalismo han (re)formado el espacio (Moore, 2008). Se considera la escala en un contexto de producción capitalista de espacio, donde las escalas se producen socialmente a través de las relaciones de producción e intercambio, bajo la influencia del capitalismo (Swyngedouw, 1997). Sin embargo, este enfoque político y económico para escala se amplió a inicios de los años noventa, para teorizar el rol de las escalas geográficas como marcos para un amplio espectro de actividades y luchas sociales. Se incluyen aquellas luchas por la acumulación de capital y la regulación estatal y, especialmente

también, las de reproducción social, debate, movilización opositora y de formación de identidad (Brenner, 2001).

Esta ampliación del término y su uso ha llevado a un animado debate sobre la escala. Inicialmente, según Richard Howitt (2007), la escala se estudió desde distintos niveles de análisis ontológicamente determinados y anidados jerárquicamente tales como el local, regional, nacional y mundial. En este debate había una tendencia a atribuir a las escalas más amplias (o más grandes, como la mundial) más poder que a las locales. En la década de 1990 se cuestionó la relación y jerarquía de escalas, al tiempo que surgieron ideas más proliferas y relacionales. Howitt (1993), por ejemplo, cuestionó la noción de jerarquías anidadas y las posibilidades de que las escalas se den en el plano ontológico. En 1995, Neil Smith remarcó que:

La escala geográfica se produce socialmente como plataforma y como contenedor de ciertos tipos de actividad social. Lejos de ser escalas neutrales y fijas, y por lo tanto, geográficas, son el resultado de actividades y relaciones económicas, políticas y sociales [...] (Smith, 1995: 60-61)

Asimismo, Howitt plantea, en su publicación de 1998, que la escala se define no solo por el tamaño (cuenca, provincia, continente) y ámbito (local, regional, mundial), sino esencialmente como un elemento relacional; con un llamado de atención a su construcción social. El artículo «Geografía política de escala», editado por David Delany y Helga Leitner (1997) y publicado en la revista *Geografía Política* abrió más el debate. Delaney y Leitner (1997) sostienen, en esta edición especial, que los actores que participan en las transformaciones políticas construyen socialmente la escala. Esto se puede comprender en el contexto de una teoría de la producción social de espacio(s) y lugar(es) (Lefebvre, 1991).<sup>1</sup> Otra contribución importante, que ha impulsado el debate de escala hacia una comprensión de la construcción social y su relación, ha sido el de Swyngedouw (1997) quien lo explica de la siguiente manera:

Las configuraciones espaciales escalares, ya sean físicas, ecológicas, en materia de sistema(s) regulador(es), o como representaciones discursivas, son un resultado, una consecuencia del movimiento perpetuo del flujo de la dinámica socio-espacial. (pp. 141-142)

---

1. «Lugar» se define como un punto o área en la superficie de la tierra.

Cox (1998b) se comprometió a dar el concepto de escala a partir de un enfoque que se centra en el espacio territorial, con el argumento de que las redes de asociaciones definen la forma espacial de las escalas. De esta manera, él señala la gran variedad de formas en que la escala se puede reconstruir «socialmente» a través de redes asociativas, llamando la atención en el análisis de las relaciones que surgen entre los grupos. Otro de sus importantes aportes es el interés en el hecho de que las escalas no son solo «ascendentes» sino que también, en el proceso de su estructuración, lo local puede ser tan poderoso como lo global, aunque de diferentes formas. El enfoque aquí se establece sobre la base de entender cómo se forman, disuelven y disputan las escalas, en lugar de cómo se conceptualizan como escenarios predefinidos (Brenner, 2001).

Este primer trabajo ha permitido una mayor aceptación y compromiso con un marco que considera que la escala se (re)construye socialmente a consecuencia de las tensiones entre las fuerzas estructurales y las prácticas de los seres humanos (Marston, 2000). Tal como afirma Brenner (2001) «el nuevo diccionario de escala geográfica de la década de los noventa ha proporcionado un medio poderoso para desnaturalizar, historizar e interrogar de manera crítica las unidades y jerarquías espaciales en las que están confinadas las relaciones sociales capitalistas» (p. 603). Esto ha preparado el campo para el estudio de procesos de reajuste —de capital, de estado territorial y de relaciones sociales de poder en general.

Un concepto importante en procesos de reestructuración en las últimas tres décadas ha sido la glocalización. Erik Swyngedouw introduce este término al glosario de escala para indicar dos procesos interrelacionados de estructuración de escala. El primero es la reestructuración de la escala institucional, que parte de la escala nacional hacia escalas mayores, como la supranacional o mundial, o hacia menores o más locales como la urbana, de organismos y otras, simultáneamente. El segundo, se refiere a las estrategias de localización global de capital industrial, financiero y de servicios. Estos procesos de glocalización se suelen combinar con estrategias específicas de actores poderosos, con el fin de crear y controlar las formas específicas de fijación escalar, que imponen una serie de prácticas sociales (rutinas, normas y reglas) y relaciones en una escala espacial particular (de capital, estado territorial y de poder social) para su beneficio (véase Swyngedouw, 1997). Sin embargo, el posicionamiento de las escalas establece jerarquías en las que las actividades organizadas en unas escalas tienden a predominar sobre las otras. Estas actividades políticas, económicas y culturales relacionadas de manera específica, son una forma de ejercer poder. Sin embargo, «los posicionamientos escalares represivos» están siempre sujetos a resistencia por aquellos a los que

se imponen, por medio de una multiplicidad de estrategias que incluyen, entre otras, la creación de espacio(s) (Perreault, 2003b), la creación de alianzas (McCarthy, 2005) y la participación en política escalar (MacKinnon, 2011).

En el debate conceptual sobre escala han surgido algunas tensiones. Una es entre la fluidez y la fijación de las escalas. El meollo de este conflicto radica en que una vez que se han (re)producido socialmente, tienden a asentarse como entidades en las que se despliegan las relaciones sociales. Esto distrae la atención de los procesos constitutivos en cuyos escala realmente se produce y transforma (Moore, 2008). Otra crítica es que en muchos escritos no hay una definición clara de «escala» que a menudo se utiliza indistintamente como «nivel» (Brenner, 2001). Por otro lado, también se ha tornado controversial la cuestión de las jerarquías y la tendencia a valorar las escalas más amplias como más poderosas (Marston, Jones III y Woodward, 2005). Marston, Jones III y Woodward (2005) incluso han propuesto promover una geografía humana sin escalas; una geografía basada en «ontologías planas» que se centren en los múltiples vínculos entre actores claves y sitios en las redes «horizontales».

En otra reflexión de los geógrafos, se da énfasis a un enfoque posestructural de escala (véase Delaney y Leitner, 1997; Moore, 2008). Su planteamiento se basa en la comprensión de la performatividad de la escala como constructo epistemológico, con ordenamientos socioespaciales específicos, en lugar de tener algo de existencia ontológica (Moore, 2008). Aquí, el enfoque parte de la comprensión de cómo las escalas se convierten en mecanismos de representación o marcos discursivos que diferentes actores utilizan con el afán de alcanzar un objetivo. Desde esta perspectiva, Delaney y Leitner (1997) plantean que la (re)construcción de la escala(s) se sustenta en los esfuerzos prácticos y las acciones que pretenden persuadir a los demás de la importancia, especificidad y diferencia de ciertas escalas (véase también van Lieshout *et al.*, 2012). Por lo tanto, a la escala se le concibe como «en renovación constante», sujeta a incesantes cambios mediante la construcción de significados sociales, relaciones e identidades; o como dice MacKinnon (2011):

Una vez que se establecen las escalas a través de procesos de construcción y reproducción social, estas existen independientemente de sus concepciones de actores individuales [...] Al mismo tiempo, obviamente, las escalas solo se representan y comprenden mediante discursos y narrativas escalares particulares. (p. 28)

Pero entonces, ¿cómo se constituyen y estructuran las escalas tanto como ontologías y epistemologías? El siguiente subcapítulo aborda esta cuestión.

### 3.2. *La estructuración de la escala como un proceso socionatural*

La estructuración de la escala como ontología sociomaterial así como epistemología define y se define por cuatro aspectos que son: tamaño (grupo social y lugar), ámbito (local, regional, nacional), relación (vínculos en diferentes espacios y entre diversos actores) y descripción de contenido (¿qué es la escala y de qué se encarga?) (Howitt, 1998). Mediante el ejercicio del poder sobre estos cuatro aspectos se convierte en un elemento organizador de interacciones humanas. Esta concepción está anclada en la idea de que la (re)construcción de escala constituye —y es en sí mismo— un camino a través del cual sus deseos se cumplen mediante el ejercicio del poder, es decir, es el resultado de negociaciones, alianzas, luchas y compromiso (Swyngedouw, 2004). Neil Brenner (2001) reúne, en las conclusiones de su trabajo, algunas ideas claves extraídas de lo hasta hoy escrito sobre producción de escala. Esto se puede resumir del siguiente modo (véase MacKinnon, 2011; Marston, 2000; Smith, 1995):

- A. Las escalas se conciben como dimensiones de procesos socioespaciales más amplios, tales como la reproducción social, la regulación estatal, el debate político, la movilización de bases y acumulación de capital, más que como representación de las propiedades inherentes de espacialidad.
- B. Las escalas son inherentemente relacionales y se revisan continuamente a través de rutinas sociales cotidianas, prácticas, negociaciones, conflictos y luchas en las que son importantes las relaciones verticales entre los diferentes niveles de organización (local, regional, nacional, mundial) en una escala geográfica.
- C. Las relaciones escalares se representan como mosaicos en vez de pirámides verticales fijas. Se estructuran a través de enclaves y jerarquías escalares superpuestas en las que evolucionan los procesos sociomateriales.
- D. La estructuración escalar puede resultar en la fijación de las escalas en jerarquías espaciales «anidadas», aunque estas nunca se establecen «de una vez por todas». Continuamente se hacen y rehacen.
- E. Las escalas se (re)crean (tanto epistemológica como materialmente) a través de la interacción entre las estructuras escalares heredadas y los proyectos sociales y políticos emergentes. Como tal, las fijaciones escalares existentes crean una dependencia histórica específica sobre los procesos de estructuración escalar.

Una de las carencias de este enfoque es la poca atención al papel de los actores no humanos, como las tecnologías y la naturaleza, en la estructuración de la escala. En gran parte de las publicaciones sobre economía política, así como en los enfoques posestructuralistas de escala, los actores no humanos han recibido poca atención. Recientemente se han hecho esfuerzos de traer ideas de ecología política al debate sobre escala y viceversa (McCarthy, 2005; Sayre, 2005; Swyngedouw, 2007). Este trabajo ha contribuido mucho a lo que se ha denominado la ecología política de escala (Neumann, 2009).

Para el estudio de escala en los procesos relacionados con la gestión del agua, es de suma importancia la atención a las características del agua y sus flujos y las tecnologías para el uso del agua y las relaciones de poder en torno a ella (Bakker y Bridge, 2006; Boelens, 2008a). El primer trabajo de Wittfogel (1957) sobre el papel del riego en la transformación y estructuración del Estado y la sociedad es ilustrativo, a pesar de que la referencia a la escala no es explícita. Erik Swyngedouw (2007) aborda de manera más explícita cómo los procesos de estructuración escalar están profundamente entrelazados con la naturaleza, en lo que él llama la «producción de la naturaleza». Muestra cómo el proyecto geográfico escalar de Francisco Franco para modernizar España se basaba principalmente en la reconfiguración y profunda transformación de las sacionaturalezas del agua. La producción material y social de las tecnologías y la transformación de la naturaleza para el control y utilización del agua se convirtió en una estrategia particularmente eficaz para cambiar la sociedad española y el paisaje a diferentes escalas. Otros aportes importantes en este campo provienen del trabajo sobre riego en los Andes de Karl Zimmerer (Zimmerer, 2000; Zimmerer y Bassett, 2003). Le siguen diversas contribuciones acerca del modo en que las escalas pueden aportar en el estudio de la gestión del agua (Cash *et al.*, 2006; Lebel, Garden e Imamura, 2005; Sze *et al.*, 2009). En una de sus más recientes contribuciones Perreault plantea, de manera desafiante, que la gestión del agua «es positivamente evangélica por la importancia de la escala hidrosocial como espacio de implementación de políticas y acción política. La gestión del agua está, en otras palabras, «intrínsecamente ligada a las escalas» (Perreault, 2013, documento inédito: 5).

Estas contribuciones muestran cómo la escala no solo se produce de manera social. También se (re)produce materialmente en la naturaleza y a través de la naturaleza y las tecnologías. Una vez constituidas estas nuevas sacionaturalezas también se producen socialmente. Las nuevas sacionaturalezas a escala crean diferentes relaciones de poder pues empoderan a unos mientras debilitan a otros (Swyngedouw, 2007; Sze *et al.*, 2009), convirtiéndose en un medio de inclusión o exclusión (Norman y Bakker, 2009). De esta manera las escalas geográficas a pesar de estar reflejadas en las relaciones sociales, las

tecnologías y la naturaleza, también se debaten, reconstruyen y transforman continuamente. Las posiciones relativas de poder social en estas escalas varían sustancialmente de acuerdo a quién controla qué en cuál escala. El continuo reacomodo de escalas que se ha dado en la gestión del agua en Ecuador, en los últimos treinta años, es parte integral de las estrategias y luchas por el control de los diferentes actores de organizaciones estatales, no estatales y de las bases. Estos participan en procesos de reestructuración de escalas por medio del desafío de espacios y políticas (Perreault, 2003a; Swyngedouw, 2000, 2003).

### 3.3. *De política de escala a política escalar*

La política de escala se entiende aquí siguiendo a Brenner (2000) y la interpretación de Lefebvre (1991) como: las luchas políticas dentro de las jerarquías escalares espaciales que se orientan hacia su reorganización, reconfiguración e incluso su trascendencia (p. 374). En las primeras discusiones sobre escala se consideraba que la capacidad de los actores locales, para defender sus reclamos, dependía mucho de su capacidad para saltar escalas en orden jerárquico (Fox, 1996). Cox (1998b) ha contribuido con este debate al demostrar que «saltar escalas» no puede reducirse a un «simple movimiento de lo “local” a lo “global”» (Jones, 1998). Él señala la forma en que a través de las redes, los actores se comprometen, constituyen, transforman y trascienden a diferentes escalas. Con la política de escala los actores locales pueden defender sus intereses al «saltar a diferentes escalas» por medio de: a) la consolidación y el control de los nuevos espacios y escalas, y b) la creación de redes con actores a diferentes escalas espaciales. Esto les permite contar con apoyo institucional, financiero y político; e incrementar su capacidad de efectuar reclamos políticos frente a otros actores (Perreault, 2003b: 99). Sin embargo, «el salto de escalas» no se limita únicamente a escalas de menor a mayor; sino también, suele ser, y de manera simultánea, en sentido inverso, hacia lo local (Cox, 1998b). Con el «salto de escalas», los usuarios transitan entre los centros de poder social, que tienen el potencial para ayudarlos a concretar sus demandas. A menudo pasan por entre aquellos que no han sabido (o no han podido) ayudarlos hacia los que sí pueden. De esta manera se crea el espacio político necesario. Neil Brenner (2001) propone separar la política de escala en sentidos singular (una sola escala) y plural (a través de distintas escalas), a los que ha denominado respectivamente como la «política de la espacialidad» y la «política de la estructuración escalar».

James McCarthy (2005) sostiene, sin embargo, en base a su estudio de ONG ambientales y su participación en las luchas que implican la reconfiguración de escalas, que la distinción anterior no es justa y carece de una des-

cripción de las estrategias precisas y de la evolución de algunas políticas de escala. Siguiendo esta crítica, Danny MacKinnon (2011) contribuyó a este debate, al señalar el hecho de que con frecuencia la escala no es en sí el principal objeto de controversia entre los actores sociales, sino que son «los procesos específicos y las prácticas institucionalizadas los que tienen aspectos y repercusiones sobre las escalas» (pp. 22-23). Él propone pasar de la política de escala a un significado específico de política escalar en el que se estudien los procesos materiales y discursivos de la estructuración de la escala. Lo primero y más importante es que esta noción sustituye la idea de que la política de escala es fundamentalmente acerca de la escala; más bien «las iniciativas y los proyectos políticos tienen aspectos y repercusiones escalares» (p. 29). En otras palabras, no todas las actividades políticas se refieren necesariamente a la escala, aunque puedan estar implicadas. En segundo lugar, la política escalar se centra en el uso estratégico de escala a través de diferentes actores. Entender cómo las expresiones concretas de las relaciones de poder, que se han fijado en escalas, se construyen epistemológicamente y se despliegan en proyectos políticos como algo aparentemente natural, normal y legítimo, lo que entonces lo convierte en primordial para la comprensión de la política escalar. Un tercer aspecto de investigación sobre política escalar que se sugiere añadir a los conceptos anteriores es que los factores no humanos también son elementos importantes de la política escalar. Esta noción se apoya en los conceptos de ecología política y en los debates sobre la siconaturaleza (Bakker y Bridge, 2006; Swyngedouw, 2007). Las construcciones escalares se basan, a menudo simultáneamente, en la movilización exitosa de los procesos sociales y en una multiplicidad de actores no humanos; algunos de los cuales escapan al control del hombre (Bridge y Perreault, 2009). Por lo tanto, no se justifica establecer distinciones entre estructuración escalar y producción de la naturaleza (McCarthy, 2005).

### *3.4. La reestructuración del Estado como un ajuste de escalas*

Gran parte de la bibliografía sobre escala se ha enfocado en el tema de los capitales y Estados como factores importantes de estructuración de escalas, que se han formado principalmente para asegurar la continua ampliación del capital (Marston, 2000). En los últimos treinta años se ha hecho un gran esfuerzo por comprender cómo los Estados se han reestructurado y modificado a través de procesos de glocalización y neoliberalización (Bakker, 2009, 2010a; Perreault, 2005).<sup>2</sup> Desde los años ochenta, estos cambios han provo-

2. Véase el Capítulo 3 para una definición y los procesos de cambios que normalmente se asocian con el neoliberalismo.

cado «un periodo dramático de reorganización de la escala tanto, por parte de los grupos poderosos como de los subalternos» (MacKinnon, 2011: 24). En las múltiples espacialidades que constituyen la vida social, el Estado es uno de los elementos fundamentales de la estructuración de una específica, aunque siempre cuestionada, fijación espacial. En consecuencia, muchas escalas

[...] tienden a corresponder estrechamente a los niveles organizativos jerarquizados de los gobiernos [...] muchas de nuestras nociones más profundamente arraigadas y operativas de escala corresponden a la organización histórica de los diferentes niveles de gobierno. (McCarthy, 2005: 733)

Por lo tanto, para las elites así como para los movimientos de resistencia y otros proyectos políticos, la política escalar ha estado dirigida a cambiar y/o conseguir algo del gobierno (a menudo con importantes implicaciones sobre la estructuración escalar del Estado).

El Estado moderno y soberano ha formado sociedades a tal grado que ahora es una parte intrínseca y mutuamente constitutiva de ellas (Giddens, 1990). La presencia del Estado se cierne sobre la vida cotidiana de las personas y organizaciones mediante el establecimiento de lazos débiles y fuertes, así como visibles e invisibles en las sociedades, por tanto, tal como lo afirma Giddens (1990): «la retirada de los sistemas de gobierno en la sociedad es hoy casi imposible» (p. 91). A través de su organización, el Estado desempeña un papel dominante en la formación de las escalas espaciales y sociopolíticas a través de las cuales se estructuran configuraciones de personas, instituciones y paisajes. Como resultado, las personas e instituciones se integran a un territorio mediante sistemas estatales con diferentes grados de poder, control y monitoreo (Brenner, 2001; Lebel, Garden e Imamura, 2005). La capacidad y el poder de las instituciones del Estado para definir el modo en que representa la escala ha superado largamente los de otros actores. La capacidad se crea a través de políticas, leyes, programas, instituciones, recolección de datos, campañas en los medios y del ejercicio de poder que se despliega en un ámbito espacial específico.

En las últimas tres décadas, los procesos que han reestructurado el capital, las relaciones del Estado territorial y las relaciones de poder social, han «socavado» mayormente el estado de desarrollo keynesiano, y junto con los procesos paralelos de «glocalización», han desencadenado diversos cambios en las configuraciones escalares y sus movimientos de resistencia (Swyngedouw, 1997). Aunque en América Latina se ha prestado mucha atención al «socavo» del Estado a través de procesos de globalización y políticas neoliberales, se coincide con Mark Edelman (1999) cuando afirma que:

[...] incluso luego de más de una década(s) de neoliberalismo, los organismos estatales siguen siendo puntos absolutamente centrales de referencia, focos de demandas, y sitios de lucha, a pesar del socavamiento de los centros tradicionales de poder que acompaña a la globalización económica [...] El Estado puede haber reducido su tamaño y el alcance de sus actividades, pero sigue siendo una fuente de recursos [...] una fuente potencial para solucionar problemas específicos y un elemento esencial en la legitimación política de los «nuevos sujetos sociales». (p. 187)

Aun cuando en Ecuador —al menos en las últimas dos décadas— el Estado ha «retrocedido» y los usuarios del agua han ganado acceso, control y poder en nuevos espacios políticos y espaciales, el Estado en sus diferentes formas es todavía un principal punto de referencia sobre el cual se canalizan las demandas y protestas (Hoogesteger, 2012a). Sin embargo, otros actores sociales también participan en la construcción de escala, incluso, a través de su agencia que a menudo se limita a impugnar y modificar los marcos escalares dominantes que los Estados y el capital han impuesto (McCarthy, 2005). Esto no significa que el accionar de otros actores no sea importante tanto en escalas dominadas por el Estado, así como más allá de estas.

### *3.5. El enfoque de escala en este libro*

En este libro, el enfoque de escala es doble. En primer lugar, el objetivo es entender mejor cómo a través de procesos de descentralización y glocalización, las instituciones del Estado, que tuvieron a su cargo la gestión del agua, desde los años noventa, se reestructuraron influenciados por las políticas de agua de corte neoliberal. Mi interés es saber cómo, dentro de estos procesos de cambio, las ONG y asociaciones autónomas de usuarios de agua tomaron y crearon un espacio político por medio del cual han incidido en el ámbito del riego. En segundo lugar, el objetivo es comprender cómo las reconfiguraciones escalares del Estado antes mencionadas y otros actores interactúan en procesos en los que las comunidades campesinas e indígenas en Ecuador han estructurado un movimiento de base multiescalar basado en el agua. En este análisis, los procesos de estructuración escalar «desde abajo» se conceptualizan como resultado de —y son plataforma para— las luchas por el acceso al agua de riego y la participación en ámbitos más amplios de la gestión de agua. Existe una atención especial por los procesos de coproducción de espacios entre organizaciones campesinas e indígenas, las ONG y entes estatales a diferentes escalas. La estructuración escalar y reproducción «desde abajo» y la forma en que estas se han convertido en un movimiento variopinto

—y a veces contrahegemónico— en Ecuador se analizan mediante el concepto de capital social, tal como se describe a continuación.

#### 4. El capital social como elemento principal en la configuración de las escalas

Si el espacio, el lugar y la escala se construyen sociomaterialmente, entonces el capital social es un concepto útil para entender cómo estos se (re)construyen (Bebbington y Perreault, 1999; Perreault, 2003d). El concepto de capital social ofrece una herramienta analítica útil para entender cómo la gente colabora y se une en función de intereses comunes: en este caso, por el agua. En esta sección se analiza este concepto para comprender más sobre: a) la colaboración «local» dentro de las asociaciones de usuarios de riego (que está relacionada, en primer lugar, con la administración, operación y mantenimiento de un sistema de riego para asegurar el suministro sostenible de agua), y b) las «más grandes» alianzas de colaboración en las federaciones de usuarios de agua, plataformas y redes que se encargan, principalmente, de representar los intereses y el desarrollo de la incidencia política a diferentes escalas.

En sociología, Pierre Bourdieu (1977) desarrolló el término «capital social» y más tarde James Coleman (1990) utilizó el concepto como una forma de entender mejor cómo y por qué las personas se benefician de las relaciones sociales en una microescala. A través del trabajo de Putnam (1993), el término fue extrapolado al análisis de las características de las estructuras sociales y organización de la sociedad civil. Él sostiene, entre otras cosas, que en las sociedades más autoritarias y verticales prevalecen bajos niveles de confianza entre los ciudadanos, lo que dificulta la capacidad para la acción colectiva. Cuando las estructuras sociales son más horizontales y hay un mayor grado de confianza entre individuos, instituciones y grupos, también prevalece un mayor grado de acción colectiva. Estos a su vez han dado lugar a economías y estructuras de gobierno más inclusivas. En los años siguientes, el capital social ha llegado a considerarse como un marco para «el análisis del valor funcional de las relaciones sociales y de las redes organizativas, así como para la influencia de estas en los resultados económicos y en la rendición de cuentas y legitimación del Estado» (Perreault, 2004: 329).

Esta concepción, entre otras, condujo a la inclusión del capital social en el discurso y la práctica del desarrollo, desde la década de los noventa (Bebbington, 1997b; 1998, Rydin y Holman, 2004; Whittaker y Banwell, 2002). El desarrollo del capital social es considerado como un instrumento potencial a través del cual, los grupos tradicionalmente marginados, pueden construir

y utilizar otras formas de capital y hacer sus reclamos ante otros actores, de manera más efectiva, para establecer y defender su derecho al acceso de otros capitales. Con la aplicación de normas y sanciones se puede, por ejemplo, mejorar la protección del capital natural, tanto de las amenazas internas como externas en la captura de recursos o la degradación/sobreexplotación. De igual manera puede ayudar a cambiar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado (y la correspondiente asignación de recursos del Estado); ayudar a los pobres para obtener mejores precios para sus productos dentro de las cambiantes relaciones de mercado; y construir el capital humano a través de redes, educación y programas de capacitación (Bebbington, 1999).

El capital social está arraigado en la estructura de las relaciones sociales y, como tal, puede definirse como «la habilidad de los actores para garantizar beneficios en virtud de ser miembros de redes u otras estructuras sociales» (Portes, 1998: 6) y, por lo tanto, «para poseer capital social, una persona debe estar relacionada con otras y estas otras personas, son la verdadera fuente de su ventaja» (Portes, 1998: 7). La motivación para poner a disposición los recursos y apoyar a otros no es uniforme y generalmente se relaciona con la presencia de confianza y reciprocidad, las cuales son mediadas y se basan en normas sociales. En consecuencia, Putnam (1993) define «capital social» como el aglomerado de las normas sociales de reciprocidad y redes de participación cívica. Reimer *et al.* (2008) se apoyan en esta definición y sostienen que la confianza y la reciprocidad son un componente consecuente de las estructuras normativas que definen las relaciones sociales. Las estructuras normativas mantienen y organizan las conexiones en estas redes mediante el establecimiento de expectativas «razonables» sobre lo que otros hacen a través de «sistemas de sanciones e incentivos que garantizan la coherencia en las acciones» (Reimer *et al.*, 2008: 259). Además, estos mismos autores clasifican cuatro diferentes tipos de estructuras normativas que organizan y orientan las relaciones sociales, a través de las cuales las personas realizan tareas, legitiman sus acciones, estructuran sus instituciones y distribuyen recursos. Estas son (pp. 261-263):

— *Relaciones de mercado*: a través de estas relaciones entre actores relativamente libres las personas intercambian bienes y servicios y así construyen, crean y mantienen relaciones de confianza.

— *Relaciones burocráticas*: a menudo son impersonales y se conforman como las relaciones legales formales que se fundamentan en principios genéricos, jerarquías y estatus a través del cual los derechos y prerrogativas están reguladas entre los actores sociales. La legitimidad y la aplicación de estas normas constituyen un elemento importante en la generación de confianza entre los actores sociales.

— *Relaciones asociativas*: estas se basan en intereses comunes y la contribución común a objetivos compartidos a través de diferentes formas de acción colectiva.

— *Relaciones comunales*: Estas se basan en un gran sentido de identidad compartida sobre la base de, por ejemplo, la ubicación, el nacimiento, el origen étnico y la socialización intensamente compartida. Los derechos y las obligaciones están vinculadas con esta identidad. La reciprocidad generalizada y la acción colectiva son importantes en estas relaciones que se mantienen principalmente mediante el intercambio de favores y el refuerzo de la identidad.

Una vez que se ha establecido el capital social en una o en una multiplicidad de sus formas, puede, según Portes (1998) tener tres funciones diferentes pero complementarias que son: a) una fuente de control social y cumplimiento del marco normativo común, b) una fuente de apoyo de otros miembros de un grupo definido y limitado y c) una fuente de beneficios a través de redes más amplias extragrupales. Sin embargo, la existencia de capital social no significa que también se moviliza y utiliza (Anthias, 2007). Así, aunque las redes existan no significa que automáticamente se traducen en una ventaja individual o grupal.

El capital social está distribuido de manera desigual entre los diferentes actores de una red. Las estructuras de las normas y redes, así como las posiciones de poder de los grupos e individuos determinan si el capital social se puede utilizar o movilizar y de qué manera. Por lo tanto, el uso que le dan los actores al capital social se puede mejorar o deteriorarse por su posición y poder en una red, por sus conocimientos y capacidades sobre las redes, y por su capacidad para operar con eficacia dentro de sus estructuras normativas. Además, los factores estructurales tales como la influencia política, los costos, la falta de recursos, la discriminación racial y económica, la distancia y el nivel de educación también conducen a distintas posibilidades de movilización del capital social en una red; el no hacerlo, a menudo, da lugar a la exclusión y marginación (Anthias, 2007; Reimer *et al.*, 2008).

Aunque las diferencias de capital social pueden ser una fuente de exclusión y marginación, tal como se explica en la sección anterior, también pueden servir como fuente de solidaridad para grupos que se organizan en torno a objetivos comunes y se apoyan en la acción colectiva para desafiar las relaciones de poder y los marcos normativos. Con el fin de entender mejor cómo se crea el capital social y las diferentes funciones que puede tener tales como la base de una comunidad, solidaridad y la acción colectiva, Putnam (2000) ha introducido los términos «acercamiento» y «vinculación», y más tarde Rydin

y Holman (2004) han hecho lo propio con los términos «enlace» y «afianzamiento» cuya definición es la siguiente:

— *Acercamiento*: se refiere a establecer lazos de colaboración entre grupos que comparten una(s) meta(s) en común a pesar de marcadas diferencias y, a veces conflictos, debido a otros lazos sociales como los determinados por el origen étnico, la orientación política, la territorialidad o la religión.

— *Vinculación*: se refiere a los lazos «internos» dentro de un grupo de individuos similares que comparten una identidad o un objetivo común. Estas relaciones están mediadas por un marco normativo común que establece relaciones de confianza y reciprocidad entre los miembros del grupo. La vinculación y el acercamiento no son mutuamente exclusivos de personas que suelen relacionarse con una dimensión social sino que van a través de otros en un proceso de relaciones sociales continuas (Ryan, 2011).

— *Enlace*: se refiere a la creación de lazos con actores externos al grupo definido. Estos lazos con múltiples actores a menudo atraviesan diferentes escalas y sirven para mantener al grupo consolidado a través del apoyo y el reconocimiento externo.

— *Afianzamiento*: el afianzamiento de capital es visto como el establecimiento de vínculos estratégicos. Es generalmente delimitado por alianzas intensivas que se forman temporalmente en una red de trabajo para resolver un problema específico.

La vinculación y el acercamiento son importantes sobre todo para el desarrollo de la cohesión interna en los grupos. En cambio, el enlace y afianzamiento son mucho más relevantes para el desarrollo del capital social con actores fuera del grupo, pero operan en función de las metas y logros del grupo.

No se han hecho muchos esfuerzos por entender la forma en que el capital social y las diversas funciones se desarrollan al interior de los grupos y en ámbitos más amplios. Portes (1998) señala lo siguiente:

[...] las redes sociales no son un atributo y deben construirse a través de estrategias de inversión orientadas a la institucionalización de las relaciones de grupo, las cuales se pueden utilizar como una fuente confiable para otros beneficios. (p. 3)

Jonathan Fox identificó tres distintas vías a través de las cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden (re)construirse (Fox, 1996). La primera es la convergencia de la sociedad civil y las instituciones del Estado por el que los individuos dentro del Estado utilizan los recursos a su disposición para contribuir al fortalecimiento de organizaciones campesinas y sus redes. En

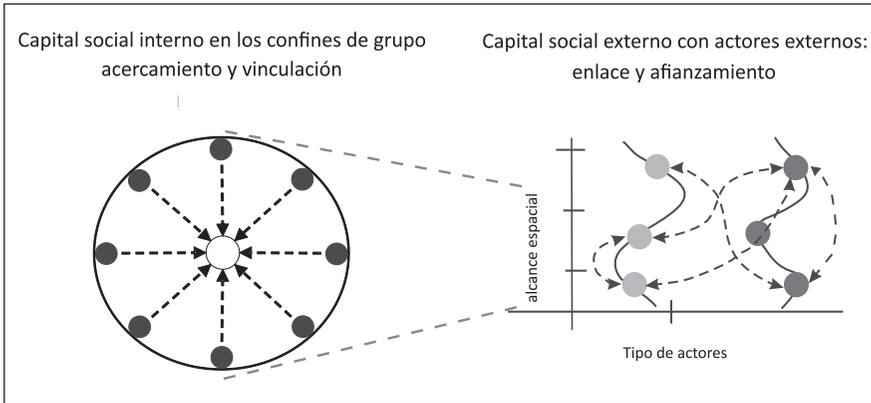
segundo lugar, identifica la coproducción entre organizaciones de la sociedad civil local y externas (como las iglesias y las ONG). En este caso, el último participa en los esfuerzos para ayudar a construir las capacidades y redes de los grupos locales a través de la financiación, los programas de capacitación y políticas de apoyo. En tercer lugar, es la movilización autónoma de los grupos locales; una estrategia que a menudo conduce a las otras dos formas de generación de capital social.

Sin embargo, el capital social no se desarrolla o crea en un vacío social o material. La vida asociativa, las redes y, por lo tanto, el capital social son afectados por los actores sociales estatales o externos que «pueden proporcionar incentivos o sanciones para la acción colectiva» (Fox, 1996: 1090). Además, como acertadamente indica Ryan (2011), aunque se puede desarrollar capital social, siempre se asienta, amplía y modifica las relaciones sociales existentes. De este modo, el capital social es mutado de un conjunto de relaciones sociales y se inserta en otros nuevos. En este proceso, sus normas subyacentes cambian y se inscriben en nuevos marcos normativos y relaciones sociales en un proceso que he denominado «transformación del capital social». Este término señala tanto la mutación, así como la formación de relaciones de confianza y reciprocidad entre grupos e individuos.

En toda la estructuración y discusión sobre el capital social y su (re)producción, no se ha prestado atención al papel de los actores no humanos en la formación, fomento y/o restricción del desarrollo del capital social. Sin embargo, los recursos, la naturaleza y las tecnologías también juegan un papel importante en la mediación de las relaciones humanas en términos materiales y epistemológicos (Swyngedouw, 2007). Por ejemplo, las tecnologías del agua y los flujos de agua se diseñan y construyen dentro de un contexto social y una vez construidas crean nuevos enlaces sociales y técnicos entre los usuarios del agua. El diseño específico de las tecnologías del agua tiene importantes consecuencias sobre la forma en que las personas se relacionan entre sí y con las tecnologías para manejar y controlar esas tecnologías y los flujos de agua relacionados. Por tanto el diseño tecnológico puede fomentar o restringir el desarrollo de relaciones de confianza y reciprocidad entre los usuarios (Bolding, Mollinga y van Straaten, 1995).

Pero, ¿cómo funcionan estos procesos de transformación de capital social, dentro y alrededor de las organizaciones de usuarios de agua a diferentes escalas? Respondo esta pregunta en la siguiente sección, mediante la exploración de dos formas distintas de capital social en sistemas de riego: se trata del capital social de interno y externo (véase Figura 2.1).

FIGURA 2.1  
 REPRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DEL CAPITAL SOCIAL DESDE UNA VISIÓN  
 INTROSPECTIVA Y EXTROSPECTIVA



Fuente: elaboración propia.

#### 4.1. Capital social interno

El capital social interno se refiere a los lazos y vínculos de reciprocidad que unen a los miembros de un grupo o asociación. Estos lazos traen beneficios potenciales tanto para los individuos que forman parte de la asociación, así como para el grupo en su conjunto. Los campesinos e indígenas necesitan asociaciones que les permitan movilizar la acción colectiva, a fin de gestionar de forma autónoma sus sistemas de riego. Debido a su tamaño, muchos sistemas de riego necesitan la cooperación supracomunitaria para coordinar la entrega del agua y la administración, el funcionamiento y las tareas de mantenimiento. Los marcos de derechos de agua que consolidan las reglas de interacción sociotécnica en sistemas de riego, se basan en relaciones comunitarias y asociativas que definen según Boelens (2008a), dos tipos de derechos que son (p. 59):

—Derechos de acceso y de operación: estos determinan el acceso al agua, la infraestructura y la operación del sistema y establecen el derecho de: retirar y utilizar parte del caudal del agua; utilizar el repartidor de agua, la infraestructura de conducción y distribución para conducir agua a un terreno; acceder a información sobre la gestión del sistema; ser elegible y ocupar posiciones en la organización de los usuarios de riego para representar a los usuarios y tomar las decisiones relativas a la distribución del agua y al sistema de administración de sanciones y aplicación de normas; y el derecho a participar en actividades sociales relacionadas con la gestión del agua del sistema.

—Derechos de control: estos conceden a los individuos el derecho a: participar en la toma de decisiones colectivas, en el sistema de gestión y operación (distribución de agua, horarios de riego, caudales, fines de uso de agua, formas de organización, puestos, responsabilidades); a la inclusión y exclusión de los miembros; a cambiar o ampliar el sistema hidráulico y la tecnología de riego; a transferir los derechos a terceros; y a cambiar los derechos y reglamentos internos.

En la mayoría de los sistemas de riego donde las intervenciones externas catalizan procesos de cambio o la construcción o modernización de la infraestructura hidráulica, las relaciones burocráticas y marcos normativos tienden a ser impuestos externamente (Boelens y Doornbos, 2001; Boelens y Hoogendam, 2002). Sin embargo, los usuarios del agua asimilan, incorporan, hibridan y adaptan estas estructuras burocráticas con los marcos normativos de su propia comunidad de manera creativa y estratégica (Boelens, 2009). Por ello, a pesar de que normalmente existe un tipo de marco normativo predominante (burocrático, asociativo o comunal), los usuarios del agua están ligados y dependen de las características sionaturales y los límites del sistema de riego. Esto hace que la inclusión y la exclusión, así como la aplicación de reglas y restricciones en torno al uso y control del agua sea un mecanismo relacional especialmente fuerte. A través de estos sistemas de derechos de agua específicos para el ámbito local, el capital social normativamente establecido —que se proyecta también en construcciones materiales (tecnologías y naturalezas)— se puede conceptualizar como uno de los principales factores detrás de la movilización de la acción colectiva.

#### *4.2. Capital social externo*

La acción colectiva no solo se moviliza para la construcción y el mantenimiento diario y la operación y administración de sistemas de riego. El capital social también se moviliza con el fin de asegurar el acceso al agua, el reconocimiento legal de las asignaciones de agua y las asociaciones de usuarios de agua, el desarrollo del capital humano a través de la capacitación, la asignación de recursos financieros y humanos para la construcción, expansión y modernización de los sistemas de riego y a veces el apoyo para la producción agrícola y su comercialización (Beccar, Boelens y Hoogendam, 2002; Hoogesteger, 2013b). La capacidad de los usuarios de agua para garantizar su acceso a estos capitales depende, con frecuencia, de su capacidad de vinculación con actores externos tales como organismos gubernamentales, donantes, ONG y otras comunidades locales. Estos contactos tienen el potencial de crear beneficios

mutuos para los actores involucrados a través del desarrollo de alianzas en la forma de, por ejemplo, proyectos cofinanciados, apoyo político, programas de capacitación y mucho más.

Más allá de la (re)producción de la escala socionatural de un sistema de riego, en la sierra ecuatoriana, los usuarios del agua han movilizado su capital social para convertirse en agentes en la gestión del agua en los ámbitos locales, regionales y el nacional. Esto se traduce en resultados similares como los descritos por Perreault (2005) para el caso de Bolivia:

La formación de redes translocales, que vincula a campesinos regantes con ONG nacionales e internacionales, académicos y activistas políticos, permite a los regantes saltar escalas organizacionalmente, reivindicando la importancia de lo local. (p. 280)

En la sierra ecuatoriana, desde los años ochenta, las ONG han hecho muchos esfuerzos para estimular el desarrollo del capital social hacia fuera, que involucre a las asociaciones de usuarios de agua locales en la política escalar. Estos esfuerzos han estimulado la creación de redes de usuarios de agua a niveles espaciales (y sociales) más amplios. Las estrategias para lograrlo incluyen talleres, capacitación, programas de apoyo institucional y organización de actividades de intercambio de información entre las asociaciones locales. En el caso idóneo, estas actividades conducen, al desarrollo del capital social tanto interno como externo entre los usuarios del agua (y los aliados estratégicos) a escalas más amplias, y a la consolidación de federaciones de usuarios del agua y plataformas multiactores regionales y nacionales.

## *2.5. Las ONG y las organizaciones de usuarios de aguas*

Muchas agencias donantes europeas han financiado a las ONG que trabajaban con el fin de estimular que la gente pobre del sector rural sean los agentes de su propio desarrollo (Bebbington y Farrington, 1993, Zoomers, 2005). Muchas de esas ONG y organizaciones de desarrollo se han enfocado en promover el desarrollo mediante el fortalecimiento de las instituciones de base representativas locales (Biekart, 2007). Con una mayor participación de las organizaciones de base, los actores sociales empoderados trabajarían paulatinamente en la transformación de sus sociedades. En Ecuador, las ONG han desempeñado un papel importante en la (re)creación de organizaciones de usuarios de agua y sus más amplias redes y alianzas (Hoogesteger, 2012a; 2013b). Al igual que en el caso del movimiento de regantes boliviano (Perreault, 2005, 2006, 2008; Assies, 2003) y de muchos movimientos de campesinos y agra-

rios en América Latina (Borras Jr., Edelman y Kay, 2008), en Ecuador, las ONG dedicadas al medio ambiente y al desarrollo han llegado a desempeñar un papel clave en la consolidación de las organizaciones multiescalares de usuarios de agua.

En este estudio utilizo la definición de ONG que Mario Padrón desarrolla, de la siguiente manera:

[...] son organizaciones privadas sin fines de lucro, registradas públicamente (es decir, tienen personalidad jurídica), cuya principal función es implementar proyectos de desarrollo que favorecen a los sectores populares, y que reciben apoyo financiero externo. (Padrón, 1982) en (Landim, 1987: 30)

Y la complemento con esta de Bebbington (1997a) que las describe como:

[...] organizaciones de desarrollo intermediarias, privadas, profesionalmente calificadas, sin afiliación [...], creadas a partir de mediados de la década del sesenta, hasta mediados del ochenta, cuya fundación se hizo sobre la base de un compromiso con un desarrollo alternativo, más democrático e inclusivo. (p. 1756)

Según Landim (1987), en América Latina, las ONG con frecuencia «piensan de sí mismos, en términos de autonomía e individualidad, destacando sus relaciones directas con los grupos y movimientos sociales con los que interactúan» (p. 30) y viven «al servicio» de los sectores marginados de la población o del medio ambiente. Muchos han apoyado a campesinos locales y grupos indígenas por medio de programas de fortalecimiento institucional y promoción de alternativas para el desarrollo local. Sin embargo, muchas ONG en el tercer mundo asumen funciones que el gobierno solía llevar a cabo. Las fuentes de apoyo financiero son a menudo, pero no exclusivamente, otras ONG (casi siempre, provenientes de Europa o Norteamérica) que operan en el marco de la cooperación para el desarrollo.

Según Uvin y Miller (1996) el surgimiento de las ONG a gran escala «corre en paralelo a un lento pero profundo cambio en el sistema de ayuda internacional para el desarrollo» (p. 344) y responde al incremento de la atención internacional para «reducir la acción de Estado» e incrementar tanto la participación como el trabajo del mercado, con el fin de hacer a la sociedad civil agente de su propio desarrollo (Bebbington, 1997c). Esta tendencia internacional, que fue apoyada y muy promovida por el Banco Mundial, otras organizaciones internacionales y donantes, ha ido de la mano con la búsqueda de otra forma de desarrollo que Petras y Veltmeyer (2006) plantean de la siguiente manera:

[...] una amplia búsqueda de «otra forma de desarrollo», una forma descentralizada y participativa del desarrollo local en base a formas más sostenibles de una «buena» y «democrática» gestión local. El resultado ha sido un aluvión de propuestas y modelos alternativos para lograr el «desarrollo» sobre la base del capital social, es decir, basado en la «autoayuda» de las organizaciones de base o comunitaria, con la asistencia y el apoyo de las instituciones asociadas y la «cooperación internacional» para el desarrollo. (p. 87)

En este contexto, desde la década de los ochenta, los Andes se convirtieron en un «punto activo» para las organizaciones de desarrollo y ONG. Las fuentes de apoyo no gubernamentales y los fondos para el desarrollo internacional invirtieron grandemente en Bolivia, Perú y Ecuador (Bebington, 2004). Existe una gran variedad y diversidad en la orientación y objetivos de los donantes y las ONG que se convirtieron activas en el ámbito del desarrollo. Por ejemplo, algunos donantes y ONG se basan ideológicamente en nociones marxistas y han participado en el activismo político antineoliberal; otros han salido de organizaciones religiosas y, de nuevo, otros han promovido activamente el avance de las ideas capitalistas y de mercado ambiental así como por ejemplo el pago por los servicios ambientales (Boelens, Hoogesteger y Rodríguez, en imprenta, Pagiola, Arcenas y Platais, 2005; Wunder, Engel y Pagiola, 2008; Rodríguez-de-Francisco, Budds y Boelens, en imprenta). Algunas ONG operan a nivel internacional, mientras que otras son de carácter muy local.

Las ONG y la connotación de la palabra ONG que se estudian en este libro se refiere a aquellas que, aunque partiendo de fundamentos ideológicos a veces diferentes, se ha comprometido con el empoderamiento político y económico de las comunidades campesinas e indígenas. Su estrategia para hacerlo ha sido apoyar el desarrollo de los medios de vida rurales campesinos y la coproducción de organizaciones de representación a diferentes escalas. La «coproducción» es el término que se utiliza en este libro para referir a los esfuerzos coordinados entre a) Estado y/o actores externos y, b) entre comunidades locales campesinas e indígenas, con el fin de establecer organizaciones representativas (multiescalares) en torno al agua (cf. Fox, 1996; Ostrom, 1996). Estas organizaciones se han coproducido, en el ámbito local, para brindar un servicio a sus miembros (Ostrom, 1996) y para desarrollar la incidencia política a múltiples escalas. Los procesos de coproducción no necesariamente implican la participación directa del Estado (aunque este de alguna manera siempre esté allí a través de los marcos jurídicos e institucionales).

Aunque las ONG participaron en la coproducción de los sistemas de riego comunitarios autogestionados, desde al menos la década del setenta; a partir

de la década de los noventa, algunas de estas mismas ONG se dedicaron a la coproducción de las asociaciones de usuarios de agua en sistemas de riego Estatales. Este fue el resultado del creciente reconocimiento nacional e internacional, de que las asociaciones de usuarios de riego podían participar activamente en la gestión local del riego. A través de las políticas neoliberales, se abrieron posibilidades para que las ONG y otros actores no estatales se hicieran cargo de algunas de las responsabilidades que eran del Estado en el ámbito de riego. Estos cambios resultaron de la búsqueda por reducir el gasto del Estado en el sector de riego (Boelens y Cremers, 2004; Rap, 2004; Récalt, 201: 224; Zapatta, 2007: 326). Esto abrió las puertas para la creación y formalización de asociaciones de usuarios de riego en sistemas de riego Estatales. En paralelo, a nivel internacional, varias organizaciones de cooperación para el desarrollo liberaron fondos para apoyar la construcción de infraestructura hidráulica y la formación de las asociaciones de usuarios de riego. Muchos de estos programas se enmarcaban en proyectos más amplios enfocados en mejorar la producción agrícola campesina. El involucramiento de una pluralidad de ONG en el sector del riego, tuvo el apoyo del Estado ecuatoriano a lo largo de los años noventa y una gran parte de la década pasada. Con el gobierno de Rafael Correa y su Revolución ciudadana,<sup>3</sup> desde 2007 la posición de las ONG en el sector de riego (y en Ecuador en general) ha cambiado como se analiza en la última parte del Capítulo 3.

## 6. Líderes populares: creadores de alianzas y redes

Los líderes populares son importantes para el desarrollo del capital social en —y a través de—, la consolidación de las organizaciones de usuarios y sus redes institucionales a diferentes escalas. Juegan un papel principal como agentes que median en diferentes ámbitos escalares (Rappaport, 2004) a través de la traducción e interpretación de ideas y la adquisición y movilización de fondos para sus organizaciones. En este proceso, ellos interpretan ideas, demandas, perspectivas y discursos de un espacio a otro. Al cambiar el contenido de los marcos interpretativos, interrelacionan y traducen las preocupaciones locales a espacios más amplios de gobierno y viceversa, a través de la persuasión, la discusión, el debate, la postura retórica sutil y la influencia interpersonal. Para lograrlo, como dicen Borrás Jr, Edelman y Kay (2008): «[los líderes]

---

3. A través de esta «revolución ciudadana», que se basa fuertemente en la ideología keynesiana, el gobierno ha intentado establecerse en lugar más central en la sociedad ecuatoriana al tener una mayor participación en la prestación de servicios públicos y jugar un papel importante en el desarrollo y la regulación de la economía nacional.

participan en un “proceso de simplificación” para hacer que las realidades complejas sean legibles y manejables para ellos» (p. 186), y yo diría «para los otros». Como tal, se convierten en agentes sociales que «traducen» idiomas y a través de esta traducción traspasan realidades a diferentes escalas (Baud y Rutten, 2004). Baud y Rutten (2004) los definen como:

[...] personas que articulan conocimientos reflexivos sobre la sociedad en la que viven y son capaces de convertir este análisis en trabajo ideológico y, en última instancia, en activismo político [...] desarrollan, prestan, adaptan y revisan los marcos interpretativos que promueven la acción colectiva y definen identidades, intereses, derechos y reclamos colectivos. (p. 7)

Los líderes populares a menudo tienen la capacidad para reunir a las personas a través de sus discursos carismáticos, su desempeño público-cultural y sus acciones en las que retratan de manera convincente, una gran visión y convicción sobre la causa que defienden, así como de sus propios roles como líderes. En este proceso suelen combinar los flujos de recursos, las ceremonias públicas y la pasión como parte de su desempeño cultural (Rap, 2007) que Edelman (1999) resume como «estilo y cultura». En este sentido, Rap (2007) afirma:

Como un ritual, el desempeño cultural intenta convencer a los participantes sobre la manera en que es el mundo. En lugar de ser un espectáculo vacío u opaco de forma, se pretende involucrar a las personas, no solo racional, sino también emocionalmente. (p. 601)

El desempeño cultural tiene siempre un elemento de teatro y un elemento de drama que está dirigido a los observadores. Por lo tanto, es sensible al entorno en que se lleva a cabo. Si los dirigentes populares carecen de la capacidad para desempeñarse de manera diferente en diversos espacios, su liderazgo y a menudo el destino de su organización será limitado. Por lo tanto, los dirigentes populares deben ser capaces de adaptar sus desempeños culturales al escenario en el que están actuando. Los que tienen éxito son generalmente los que pueden transgredir escalas gracias a su capacidad para desempeñarse de manera diferente cuando lideran una movilización o cuando presiden una reunión de sus miembros; se relajan con sus amigos más cercanos; o están en negociaciones con altos burócratas. Por lo tanto, como argumenta Rap (2007), en diferentes contextos públicos «algunos aspectos de la actividad que se realiza públicamente se acentúan expresivamente y otros aspectos, que podrían desacreditar la impresión provocada, se suprimen» (pp. 600-601).

El desempeño cultural de los líderes siempre ha estado inmerso en negociaciones políticas. Por lo tanto, el papel y la importancia de los líderes populares es un tema polémico y muchos sociólogos están en desacuerdo sobre el papel del liderazgo carismático en los movimientos sociales contemporáneos (Edelman, 1999: 193). Aunque algunos autores han indicado que hay un exagerado énfasis en el papel que los dirigentes populares juegan en los movimientos sociales, el argumento de este libro, sobre la base del trabajo de campo, es que su rol primordial es la creación y mantenimiento de las federaciones, sus redes y sus posibles logros en esferas políticas más amplias.

## 7. De usuarios locales a un movimiento social nacional

Mi análisis sobre las luchas de las comunidades campesinas e indígenas para acceder al agua y obtener el derecho a hacer oír su voz en la gestión del agua se basa en el análisis de cómo se constituyen las escalas desde las bases. Para defender sus intereses, los grupos campesinos y de usuarios de agua estudiados participan en la (re)construcción de espacio(s) a múltiples escalas a través de diversas estrategias; ¿pero puede considerarse el conglomerado de actores locales, que están involucrados en procesos de «saltos» de escala y que participan en la gestión del agua en el altiplano ecuatoriano, como un movimiento social? Conceptualizo los movimientos sociales como una de las importantes formas por la cual colectivos dan voz, articulan y defienden «sus quejas e inquietudes sobre sus derechos, el bienestar social, personal y el de los otros, a través de su participación en varios tipos de acción colectiva» (Snow, Soule y Kriesi, 2004: 3). Fomentar o frenar cambios mediante el uso de diferentes estrategias es, por tanto, la razón de ser de los movimientos sociales. Con frecuencia, los movimientos sociales han sido asociados con la democratización de la sociedad, la liberación de la opresión de las poblaciones, la búsqueda de un cambio fundamental en las relaciones de poder y la búsqueda de alternativas diferentes a los dilemas del desarrollo (Edelman, 1999; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly, 2004) que es reivindicado por Álvarez, Dagnino y Escobar (1998) como sigue:

Los movimientos sociales no solo han tenido éxito en traducir sus demandas en las políticas públicas y en la expansión de los límites de la política institucional, sino que también, han luchado significativamente para reinterpretar las nociones aceptadas sobre ciudadanía, participación y representación política y, como consecuencia, de la propia democracia. (p. 2)

Sobre la base de estos conceptos, utilizo la definición que Snow, Soule y Kriesi (2004) dan a los movimientos sociales:

[son] colectividades que con algún grado de organización y continuidad actúan fuera de los canales institucionales u organizacionales, con el propósito de desafiar o defender a la autoridad existente ya sea, de carácter institucional o cultural, del grupo, de organización, de cultura de la sociedad o de orden mundial del que forman parte. (p. 11)

Como esta obra muestra, los usuarios del agua en Ecuador han pasado de ser grupos locales de interés, a formar un movimiento nacional del agua que ha luchado exitosamente por la autonomía de las organizaciones de usuarios de agua, su inclusión en los procesos de toma de decisiones, la redistribución de las asignaciones de agua y su reconocimiento político. Sin embargo, tal como lo muestra el caso del sistema de riego Chambo, las organizaciones de usuarios de agua son simultáneamente grupos de interés locales y la base del más amplio movimiento nacional. El movimiento nacional de usuarios de agua de Ecuador está constituido por los vínculos de interacción entre las organizaciones multiescalares locales de usuarios de agua. Estos han sido capaces de vincularse con las ONG, agencias estatales y donantes multilaterales para (re)crear espacios de usuarios en el ámbito local, regional y nacional y participar en la política escalar en la gestión del agua. Reconozco que este movimiento no se compone de los grupos campesinos más marginados. Por el contrario, está conformado por aquellos grupos que logran participar en políticas de grupos de interés, y movilizar a la gente alrededor de una causa compartida (Edelman, 2001: 289).

En este sentido, el movimiento ecuatoriano de usuarios de agua es un tipo particular de movimiento social, ya que como usuarios del agua, en términos generales, no forman parte de las poblaciones más afectadas. Sin embargo, el movimiento está compuesto principalmente por pequeños agricultores campesinos e indígenas que han sido capaces de desafiar a la autoridad existente con su participación en espacios que los organismos del Estado han abierto; y lo más importante, a través de la protesta, discusión y el ejercicio del poder. De esta manera, este movimiento ha sido capaz de resignificar —al menos en la gestión del agua del Ecuador— los conceptos de representación política y participación mediante las luchas por el reconocimiento de los derechos de los usuarios del agua, la transparencia en la asignación de recursos, la democracia en los procesos de toma de decisiones, y la equidad en la asignación del agua.

Mientras hacía este estudio me di cuenta que no podía entender «el» movimiento «sus orígenes y demandas» sin entender las «organizaciones de los movimientos sociales» y sus redes organizativas materiales, técnicas y humanas a múltiples escalas. Estas son las organizaciones de usuarios del agua, sus federaciones y plataformas. Como plantea Walder (2009):

Las organizaciones de movimientos sociales [...] son el factor clave en los procesos de movilización. Varían en cuanto al modo en que contribuyen o impiden el éxito de un movimiento. [...] el impacto potencial de las organizaciones de movimientos sociales y de sus líderes con respecto a sus opiniones y al grado de compromiso de sus miembros varía considerablemente. Cuanto más efectivos sean los mecanismos que hagan cumplir la solidaridad del grupo, mayor será el impacto del grupo sobre sus miembros. (pp. 404-405)

Por lo tanto, para comprender el movimiento de usuarios de agua ecuatoriano, hago un enfoque —sobre la base de estudios de caso etnográficos— sobre los orígenes, el desarrollo y las estrategias a través de los cuales estos grupos se mueven y transforman la política de gestión del agua a diferentes escalas. En este estudio se presta especial atención a la acción colectiva y a la manera en que se moviliza dentro de la comunidad y las asociaciones supra-comunales de usuarios de agua y sus redes. Este estudio es especialmente relevante puesto que, a pesar de la gran atención que se le ha dado a, por ejemplo, la «guerra del agua» de Cochabamba, Bolivia (Assies, 2003; Bakker, 2008; Perreault, 2006), las luchas y logros de la CONAIE (Jameson, 2011; Becker, 2011) y el movimiento de regantes de Bolivia (Perreault, 2008), muchos de estos estudios no han procurado entender a las organizaciones comunitarias y supracomunitarias que han sido la base de estos movimientos más amplios. En la siguiente sección exploro cómo he conceptualizado a las organizaciones del movimiento de los usuarios del agua del Ecuador.

### 7.1. Organizaciones de usuarios de agua a nivel local

CIRCUNSCRIPCIÓN	USUARIOS DEL AGUA
Objetivo principal	Materializar la entrega de agua a los usuarios de riego y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de riego.
Funciones y tareas	Administración, operación y mantenimiento del sistema de riego en base a la aplicación del marco normativo interno.

Las personas están comprometidas a diversas formas de fijación espacial con el fin de garantizar condiciones específicas en lugares particulares (Swyngedouw, 2004). En los sistemas de riego, las condiciones naturales del paisaje y la disponibilidad de agua, así como la infraestructura necesaria para transportar el agua, crean materialmente un espacio confinado en la naturaleza y en la

sociedad.<sup>4</sup> Para tener acceso al agua, las familias campesinas e indígenas tienen una dependencia fija de estos sistemas, porque el agua (y especialmente las cantidades de agua que son necesarias para el riego) no pueden ser materializadas o desplazadas espacialmente de un lugar sin infraestructura de riego. Esto hace que cambiar su acceso al agua espacialmente a otro lugar o socialmente a otro espacio, es altamente problemático y, en la mayoría de los casos, imposible. En consecuencia, los usuarios del agua tienen una dependencia fija de sus sistemas de riego. Por tanto los intereses de los usuarios del agua son en primer lugar, locales, y/o en función del ámbito local.<sup>5</sup> Esto lleva a tomar la idea de Cox (1998b) y definir a los sistemas de riego como espacios locales de dependencia, los cuales se definen como:

[...] aquellas relaciones sociales más o menos localizadas, de las que dependemos para la realización de los intereses esenciales y para las que no hay sustitutos en otro lugar; definen condiciones específicas del lugar para nuestro bienestar material y nuestro sentido de importancia. (Cox, 1998b: 2)

Los usuarios del agua participan en la (re)construcción social y técnica de sus sistemas de riego para a) asegurar su acceso al agua para uso doméstico y riego; b) para defender su acceso al agua a escalas más amplias. Según señala Boelens (2008a): estos espacios a menudo se convierten también en espacios de formación de identidad y de prácticas culturales en torno al agua. Por lo tanto, la (re)creación de sistemas de riego no solo está condicionada por la racionalidad económica. Como sabemos, la territorialización del agua está relacionada con el «mundo vivido»<sup>6</sup> de los usuarios de agua de una localidad específica. En ese sentido Cox (1998a) sostiene que:

- 
4. Los sistemas de uso de agua se conceptualizan aquí como sistemas sociomateriales con límites definidos pero dinámicos tanto espacialmente, como en términos de composición social (miembros usuarios del agua).
  5. Los usuarios del agua se insertan simultáneamente en diversos espacios de dependencia. Además de su dependencia al sistema de riego, están supeditados al mercado en el que venden sus productos, al crédito para financiar sus inversiones en agricultura y a las cadenas de suministro para los insumos agrícolas necesarios (Perreault, Bebbington y Carroll, 1998). Sin embargo, el acceso al agua en un lote específico es el espacio que está más supeditado a la dependencia, y sus límites son mucho más claros con respecto a la inclusión y exclusión que, por ejemplo, el mercado, o las cadenas de suministro para los insumos agrícolas (que pueden sustituirse y/o desplazarse más fácilmente de lugar, en el tiempo y en las redes sociales que el acceso al agua).
  6. Se usa el término «mundo vivido» en referencia al término alemán *Lebenswelt* ('*life world*' en inglés), que se define como: todos los actos culturales, sociales e individuales a través de los cuales entendemos y le damos sentido a nuestra vida.

La referencia al mundo vivido es la manera en que se asegura la interacción mediante una serie común de significados dados por hechos, transmitidos por mecanismos de socialización y normativamente forzados. Es a través de estos sistemas de significación que las personas adquieren un sentido de identidad: una identidad que se ve amenazada por aquellos que están fuera de la estructura normativa en cuestión. (p. 26)

Para que los usuarios del agua aseguren las condiciones que garanticen la existencia de estos espacios, se comprometen con otros actores sociales. Este compromiso se asume, en primer lugar, dentro de los límites del sistema de riego y está dirigido a consolidar el mantenimiento, la operación, gestión y administración del sistema de riego.<sup>7</sup> La sostenibilidad de los sistemas del uso del agua —tanto de las organizaciones de usuarios de agua, así como de la infraestructura hidráulica y de los flujos de agua— solo se logra por medio de la colaboración entre los individuos que aúnan esfuerzos y se ayudan mutuamente para materializar la entrega de agua.

Más allá de la colaboración interna, los usuarios del agua también se comprometen con actores externos. A través de estos contactos aseguran el reconocimiento jurídico y político de sus organizaciones y el uso del agua, las inversiones externas para la modernización y expansión de sus sistemas de riego, la construcción de su capacidad institucional y otros beneficios (Beccar, Boelens y Hoogendam, 2002; Ostrom, 1990). Como se muestra en el ejemplo del sistema de riego Chambo, para mantener sus sistemas de riego y defender sus intereses, los usuarios del agua se comprometen con otros centros de poder social. La construcción de las redes que permiten a los participantes ejercer con autonomía incidencia política a escalas más amplias —donde se toman decisiones sobre la gestión del agua— es importante.

## 7.2. *Organizaciones nacionales y regionales*

Las organizaciones de usuarios de agua realizan la administración, operación y mantenimiento de sus sistemas de riego a fin de entregar agua a sus miembros y ayudan a resolver problemas locales. Sin embargo, casi siempre carecen de la capacidad para abordar problemas regionales que podrían beneficiar a muchas localidades, tal como la infraestructura a gran escala, las

---

7. Para estas tareas las personas pueden estructurar espacios sociales en las que se desarrollen habilidades técnicas y organizativas específicas a través de diferentes modelos de organización como una organización de usuarios de agua, una agencia estatal o una agencia privada (Meinzen-Dick, 2007), pero en este libro me concentro solo en la comprensión de las organizaciones de usuarios de agua.

inversiones y políticas que afectan la gestión del agua regional o nacional en general (Carroll y Bebbington, 2001). Para alcanzar esto último, los usuarios construyen una forma diferente de espacio político que es el espacio de compromiso que se define como «el espacio en el que se desarrolla la política de protección del espacio de dependencia» (Cox, 1998b: 2). Carroll y Bebbington (2001) sostienen que para poder participar en la toma de decisiones a nivel de políticas en ámbitos más amplios, se requieren sistemas de cooperación multicomunitaria y regional, que pueden desarrollar el potencial para acceder a espacios institucionales más amplios.<sup>8</sup> Jonathan Fox (1996) subraya además que la (re)creación de organizaciones regionales es expresamente significativa para representar los intereses de grupos dispersos por tres razones:

—Las asociaciones comunitarias horizontales están frecuentemente segmentadas por las diferencias étnicas y espaciales, que las organizaciones regionales pueden superar mediante el establecimiento de intereses comunes que ayuden a superar las limitaciones de solidaridad a nivel local.

—Los grupos regionales tienen el potencial de combinar la fuerza de la expansión a ámbitos escalares más amplios con la fuerza de la vinculación con las bases locales. Esto es importante porque las organizaciones locales generalmente carecen del poder para desarrollar regionalmente incidencia política, mientras que organizaciones nacionales son, por lo general, menos representativas de la diversidad local.

—Estas organizaciones, a menudo facilitan el acceso a la información sobre los problemas y retos comunes que son el requisito previo para una mayor articulación de intereses y acción colectiva.

### 7.2.1. *Federaciones de usuarios de agua*

CIRCUNSCRIPCIÓN	ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA
Objetivo principal	Representación y defensa de los intereses de sus organizaciones miembros.
Funciones y tareas	Cabildeo, representación de intereses, intercambio de información, prestación de servicios a sus miembros.

Las federaciones suelen reunir muchas organizaciones locales que comparten una identidad (geográfica, étnica, política o religiosa) o interés común (por ejemplo el uso de un recurso natural específico). Representan y defienden

8. Véase Boelens, Bustamante y Perreault, 2010; Hoogesteger, 2012a; Perreault, 2005, 2008.

los intereses de estas organizaciones locales a través de la incidencia política, la intermediación con instituciones externas y el Estado, las redes y, a veces, la prestación de servicios. Se apoyan, generalmente, en marcos normativos (explícitos o implícitos) que definen: a) cuáles organizaciones locales pueden convertirse en miembro de la Federación, b) cómo están representadas las organizaciones (principalmente a través de las directivas de cada una de las organizaciones constitutivas), y c) cómo los procesos internos de toma de decisiones están estructurados (Bebbington, Humphreys-Bebbington y Bury, 2010).

Las federaciones —como espacios con mayor alcance espacial que puede ser regional o nacional—, con frecuencia, tienen la capacidad para abordar los problemas regionales y nacionales (Carroll y Bebbington, 2001; Perreault, 2003a, 2008). Esto se puede atribuir a varios factores. En primer lugar, las federaciones juegan varios papeles en la esfera política y pública tales como: iniciar juicios y procesos legales, participar en debates públicos, organizar reuniones con políticos y burócratas, hacer investigaciones, realizar proyectos financiados desde el exterior, presentar demandas legales, establecer alianzas estratégicas, colaborar con actores estatales y no estatales, y liderar protestas y movilizaciones. Debido a su capacidad para actuar en nombre de los intereses de sus miembros (intereses locales), las federaciones son a menudo reconocidas por las instituciones gubernamentales, organismos financieros y ONG como los legítimos representantes de un sector específico de la población. Esto generalmente otorga a las federaciones (a través de sus líderes) acceso a redes y espacios de toma de decisiones dentro de estas redes y a veces en las estructuras gubernamentales (formal o informalmente) (véase Capítulo 5).

Para la consolidación de las federaciones se necesita tener la capacidad para participar tanto en redes más amplias como locales (escalar hacia arriba y abajo). Para esto se requieren habilidades (Uvin y Miller, 1996). Pero estas habilidades no se desarrollan por cuenta propia; tienen que ser fomentadas entre los miembros de estas organizaciones, lo que implica el desarrollo tanto del liderazgo, como de las habilidades gerenciales y técnicas que les permitan, mantener y manjar la federación. En el caso de las federaciones de usuarios de agua, la mayoría de los representantes activos en las federaciones ya han desarrollado habilidades de gestión y liderazgo en sus organizaciones de base. Estas habilidades se desarrollan en los confines de las organizaciones de usuarios de agua en donde la gente aprende a presidir reuniones, hablar en público, conducir negociaciones, asumir el liderazgo en las reuniones, comprometer a sus miembros, gestionar y administrar la organización de usuarios y su sistema de riego y relacionarse con «agentes externos».

Finalmente, para defender sus demandas, las federaciones, por lo general, necesitan desarrollar la capacidad para movilizar a sus miembros en protestas populares. Para ello deben estar bien conectados con sus organizaciones locales. Al menos en Ecuador, la capacidad de las federaciones para movilizar masivamente protestas populares es visto como una indicación de la legitimidad de las federaciones y sus reclamos. Para conectarse con las organizaciones locales que apoyan sus acciones públicas (incluso si estas no están directamente relacionadas con las preocupaciones inmediatas de todos sus miembros), las federaciones usan un cúmulo de estrategias que les dan «legitimidad local». Las movilizaciones son una estrategia importante a través de las cuales las federaciones ganan poder y legitimidad política a nivel local y más amplio. No obstante, el mayor progreso en el desarrollo de la incidencia política desde las bases, frecuentemente se suele conseguir a través de las alianzas que entablan los movimientos locales con las élites de las organizaciones del Estado, mixtas o no gubernamentales.

### 7.3. Plataformas multiactores a nivel nacional de incidencia política y redes

Circunscripción	Organizaciones de usuarios de agua, federaciones de usuarios de agua, ONG, instituciones estatales, universidades, institutos de investigación-acción; institutos de desarrollo.
Objetivo principal	Deliberación, estructuración, intercambio de ideas, desarrollo de propuestas compartidas, incidencia política, desarrollo de colaboración entre actores.
Funciones y tareas	Cabildeo, organización de talleres, conferencias, eventos, coordinación de propuestas compartidas y demandas, difusión de información, generación de capacidades, empoderamiento, ejecución de proyectos compartidos.

Las plataformas multiactores suelen involucrar a amplios segmentos de la sociedad civil en los debates y las toma de decisiones en la gestión de los recursos. Proporcionan un espacio de negociación y formación de redes para una diversidad de actores quienes reconocen su interdependencia y una base compartida de intereses y/o problemas que enfrentan (Warner, 2007). Con frecuencia se les considera como mesas redondas donde se reúnen los actores y grupos sociales con perspectivas divergentes. Estas vinculan a los actores y les dan un espacio para expresar sus demandas en un escenario donde, en principio, todas las voces tienen el mismo poder. Las plataformas mul-

tiadores pueden promover la emancipación de los marginados mediante la creación de alianzas multiactores que pretenden cambiar las estructuras de poder existentes.

Los gobiernos de todo el mundo han participado con entusiasmo en la creación de plataformas multiactores para, entre otras cosas, el manejo de cuencas hidrográficas (Wester, Hoogesteger y Paters, 2007). La mayoría de estas iniciativas suelen tener resultados marginales, especialmente cuando se refiere a dar voz a los marginados (Warner, 2006, Wester, Merrey y de Lange, 2003). Uno de los obstáculos más recurrentes es que a los Estados no les agrada mucho el reparto de poderes. Esto casi siempre queda claro cuando se establecen los espacios estratégicos y las atribuciones de otros actores en las plataformas de dominio estatal en las que, en la mayoría de los casos, la participación de los actores se considera como «consulta» mientras que otras formas de participación se merman por las reglas de juego del Estado. Esto ha llevado a algunos a considerar dichos espacios como mecanismos para agilizar la toma de decisiones con el fin de mejorar la eficiencia de la implementación de políticas (Sze *et al.*, 2009).

No todas las plataformas multiactores son de dominio estatal. Las ONG y los organismos internacionales de financiamiento también han promovido activamente las plataformas multiactores de incidencia política. A través del análisis de los puntos en común, su objetivo es crear una masa crítica y desarrollar ampliamente las propuestas para el cambio social progresivo. El desarrollo y la movilización externa en busca de capital social (enlace y afianzamiento) a escalas más amplias es la base de las capacidades de estas plataformas para empoderar a los actores locales y lograr el cambio a través de la acción colectiva.

En Ecuador, muchas organizaciones y federaciones de usuarios del agua participan en plataformas multiactores más amplias (regionales, nacionales y algunas veces internacionales). A través de estas plataformas, ellos desarrollan redes y alianzas personales e institucionales con objetivos comunes. El carácter de los lazos vinculantes que se desarrollan en estas redes es muy heterogéneo. Los lazos pueden ser individuales o institucionales y varían en intensidad. Pueden ser tan simples como conocer y reconocer otra institución, individuo, su posición y rol («Yo sé —y tú de mí— quién eres, qué haces, y qué intereses tienes que podríamos compartir»), o pueden ser amistades muy cercanas o interdependencias institucionales.

El afianzamiento del capital social se desarrolla en las redes creadas, mediante la ejecución de proyectos, iniciativas, capacitaciones o cuando se crean alianzas estratégicas institucionales. Perreault (2008) analiza el desarrollo de tales redes más amplias en el movimiento de regantes boliviano y destaca:

[...] la densa red asociativa que los regantes han forjado con intelectuales, activistas, especialista en desarrollo y otros movimientos sociales ha ampliado su coalición de aliados y les ha dado acceso a conocimientos técnicos más allá del alcance de los movimientos de muchos otros pueblos rurales. (p. 848).

Estas plataformas y vínculos relacionados permiten a los usuarios del agua y sus organizaciones desarrollar incidencia política a diferentes escalas mediante: a) el desarrollo de propuestas de gran consenso para un cambio político; b) el acceso a contactos estratégicos y puntos de entrada a espacios de toma de decisiones en el ámbito regional y nacional; c) el establecimiento de demandas compartidas y el estrechamiento de la colaboración y las alianzas estratégicas que garanticen sus reclamos; y d) el empoderamiento de los usuarios a través de un mayor acceso a los recursos, proyectos<sup>9</sup> y el fomento de capacidades.

## 8. Resumen

En este capítulo se han presentado los conceptos principales a través de los cuales se hace el análisis de cómo las comunidades campesinas e indígenas, tales como las de la CJRSR-CH, participan en política escalar para (re)construir los espacios de las organizaciones de usuarios de agua, las federaciones y las plataformas multiactores. Estos espacios se han construido sociomaterial y discursivamente mediante las redes, relaciones sociales y prácticas materiales que están unidas entre sí a través del capital social. Su articulación como escala diferente ha permitido a los usuarios del agua presionar por sus derechos frente a las organizaciones estatales y no gubernamentales, como se ha demostrado en el caso de la CJRSR-CH y como se profundizará en los siguientes capítulos de este libro.

La construcción social de escala no se realiza en un vacío, sino que se reconstruye activamente a través de las relaciones sociales. Se analiza cómo se crean y desarrollan mediante el concepto de capital social. Se observa cómo este capital social ayuda a los individuos o grupos a moverse a lo largo de los intereses compartidos y su materialización. Se reconocen dos formas importantes de capital social: el capital social interno y externo. El primero es sobre todo relevante porque propicia la colaboración entre individuos dentro de un grupo como se aprecia en las movilizaciones de acción colectiva en la

---

9. Estos se utilizan para implementar proyectos directamente o en las organizaciones de usuarios de agua, sus federaciones o a través de otras instituciones tales como las ONG u organismos gubernamentales.

CJRSR-CH; mientras que el segundo permite que los grupos e individuos se comprometan a colaborar o presionar por sus derechos junto a actores externos a determinado grupo (véase los Capítulos 4, 5 y 6). Como lo demuestra el caso de la CJRSR-CH, a través de estos vínculos, las comunidades campesinas e indígenas crean alianzas con otras instituciones como las ONG y las federaciones de usuarios de agua y participan en la política escalar para defender sus intereses.

Se ha identificado tres elementos estructurales importantes que han determinado en parte la forma en que se ha estructurado y desarrollado el movimiento de usuarios de agua en el Ecuador; estos son el Estado, las ONG y los líderes de las diferentes organizaciones. Finalmente, se presentan las características más importantes de las asociaciones de usuarios de agua, federaciones y plataformas multiactores de incidencia política y redes conexas.



Esta fotografía de las oficinas centrales de SENAGUA, en la ciudad capital de Quito, se tomó el 30 de marzo de 2009, durante una reunión en la que los usuarios del agua de la provincia de Chimborazo intentaban revertir las decisiones tomadas por SENAGUA. En este capítulo se analiza la forma en que, en la década de los noventa, se reformularon las responsabilidades institucionales y legales del Estado a través de paquetes de reformas neoliberales, en el ámbito de la gestión del agua. En primer lugar, se muestra el modo en que el reestructuramiento de los organismos del Estado abrió espacio para la formación de asociaciones semiautónomas de usuarios de agua en sistemas de riego que habían sido administrados por el Estado. En segundo lugar, se analiza el importante papel que jugaron las ONG en la coproducción de las asociaciones, federaciones y plataformas de usuarios del agua. Estos hechos condujeron al surgimiento de lo que se denominó como el movimiento de los usuarios de agua del Ecuador, y a la intensificación de la movilización social de los usuarios como estrategia para presentar sus demandas y defender sus derechos frente al Estado.

## LAS REFORMAS HÍDRICAS Y EL SURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO DE USUARIOS DEL AGUA EN EL ECUADOR

### 1. Introducción

Recientemente se han publicado varios estudios críticos sobre la neoliberalización de la gestión de los recursos naturales. Según Bakker (2007) muchos de estos se centran en los impactos negativos y las consecuencias distributivas de estos procesos. El recurso natural del agua ha despertado el interés en este debate.<sup>1</sup> En las publicaciones sobre este tema se ha analizado de manera crítica la privatización y mercantilización de los recursos y la prestación de servicios relacionados con el agua a través de proveedores privados (grandes y pequeños) del sector de suministro de agua potable, especialmente, de los grandes centros urbanos (Bakker, 2010b; Loftus y McDonald's, 2001; Swyngedouw, 2005). El sector de riego —que consume el 70% del total de agua dulce de todo el mundo (Molden, 2007)—, a pesar de haber sufrido reformas drásticas en muchos lugares del planeta (Mollinga y Bolding, 2004), ha recibido poca atención en los debates críticos sobre neoliberalización.<sup>2</sup> Sin embargo, al menos, desde principios de los años ochenta, debido a la crisis económica y porque muchas de las burocracias estatales tenían problemas de corrupción e ineficiencia, instituciones internacionales de asesoría política y financieras comenzaron a promover nuevos modelos de tendencia «neoli-

---

1. Bakker, 2010b, 2012; Bauer, 1997, 1998; Boelens y Zwarteveen, 2005; Budds, 2004, 2009; Perreault, 2006; Swyngedouw, 2005.

2. Para excepciones, véase entre otros: Boelens y Zwarteveen, 2005; Molle, 2009; Perreault, 2005, 2008; Rap, 2006.

beral» para el manejo del riego.<sup>3</sup> La mayoría de sus recomendaciones en materia de política hídrica se basaba en: a) las ideas de autogobierno y autogestión de usuarios de agua, inspiradas entre otras, en el trabajo de Ostrom (1990) y Uphoff (1986, 1991); y b) los conceptos y modelos de desarrollo fuertemente apoyados en las ideologías de libre mercado que proclamaba «menos Estado y más mercado» (véase Budds y McGranahan, 2003; Castree, 2008). En los años noventa, muchos países en América Latina desarrollaron políticas neoliberales bajo la presión del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo (Achterhuis, Boelens y Zwartveen, 2010), entre ellos, Ecuador.

A pesar de que en Ecuador los recursos naturales de agua nunca fueron bienes de mercado (siguen siendo bienes públicos), desde inicios los años ochenta, muchas de las funciones de la gestión de agua, así como la ejecución de programas y proyectos de riego, en este sector, han cambiado drásticamente y se han orientado hacia el cambio del rol del Estado (Hendriks *et al.*, 2003; Hoogesteger, 2012a; Tiaguaro-Rea, 2012). La mayoría de estas reformas han apuntado a remodelar el Estado y la sociedad, sus prácticas y responsabilidades a través de procesos de glocalización (Swyngedouw, 1997) y mercantilización. Estas reformas han reducido el gasto del Estado y han permitido una mayor participación de las ONG y organizaciones de usuarios de agua en el manejo del riego a múltiples escalas, tal como se mostrará en este capítulo.

En la siguiente sección, de este mismo capítulo, se discute brevemente sobre las reformas que se han implementado en el sector de gestión de agua de muchos países, desde la década de los noventa. Así como la manera en que estas reformas descentralizaron y desregularon las funciones de gestión del agua en Ecuador desde inicios de la presente década. En la tercera sección se muestra el modo en que, como parte de estas reformas, las organizaciones, federaciones y plataformas de usuarios de agua se coprodujeron y promovieron a diferentes escalas, a través de los programas estatales y de las ONG. En las conclusiones se reflexiona sobre la manera en que estos procesos han abierto espacios, a través de los cuales, los usuarios del agua han logrado participar, en mayor medida, en la gestión del agua en los ámbitos local, regional y nacional.

## 2. Las reformas neoliberales en la gestión del agua a nivel mundial

Las políticas e intervenciones neoliberales suelen perseguir una gran variedad de cambios en el dominio de la gestión del agua. Según Bakker (2007;

---

3. Véase Cremers, Ooijevaar y Boelens, 2005; Lankford y Hepworth, 2010; Meinzen-Dick, 2007; Perreault, 2005.

2010b), estos incluyen entre otros: la privatización de los recursos hídricos a través de la creación de derechos de propiedad privada; la mercantilización de la asignación de recursos y de los precios; la delegación de funciones del Estado a actores no estatales y privados; la reformulación de las responsabilidades del Estado mediante el relevo de autoridades para la toma de decisiones descendentes (desde arriba), hacia las autoridades locales estatales y organizaciones de usuarios de agua; y ascendentes (desde abajo), hacia las instituciones multilaterales, marcos regulatorios internacionales y acuerdos comerciales.<sup>4</sup>

Estas políticas se tradujeron en el sector de riego con importantes consecuencias. En primer lugar, se individualizaron y mercantizaron los derechos de agua para hacerlos bienes comerciables (Bauer, 1997; Boelens y Zwartveen, 2005). En segundo lugar, con la reestructuración del Estado y la descentralización de las funciones de gestión del agua a más gobiernos «locales» se redujeron las hidrocracias.<sup>5</sup> A menudo, esto marchó a la par de drásticos recortes en el gasto público (Cremers, Ooijevaar y Boelens, 2005; Rap, 2004; Wester, 2008). En tercer lugar, se estimularon y crearon organizaciones de usuarios de agua para que asuman las responsabilidades del Estado en la gestión de riego en el ámbito local (Vermillion, 1994; Wilder y Romero Lankao, 2006). La reestructuración del Estado se llevó a cabo, muchas veces de manera simultánea con procesos de «glocalización» de la gestión del agua lo cual se traduce de la siguiente manera. En primer lugar, muchos poderes y responsabilidades de la gestión del agua se hicieron más «locales» al ser transferidos de organismos del Estado central a gobiernos descentralizados, al sector privado y a las asociaciones de usuarios de agua. En segundo lugar, simultáneamente, otras responsabilidades y poderes se hicieron más globales e internacionales, de este modo, los organismos internacionales de financiación, ONG e iniciativas privadas jugaron un papel más importante en la financiación y definición de proyectos de gestión local del agua (Bakker, 2010b).

Muchos organismos de crédito internacionales promovieron la descentralización administrativa y la desregulación del Estado como parte de una serie integral de políticas neoliberales (Cremers, Ooijevaar y Boelens, 2005; Perreault, 2005; Wester, 2008). Se ha utilizado como una estrategia para «reducir» las burocracias del Estado, estimular su eficiencia y reducir el gasto estatal y la regulación. Al mismo tiempo, se convirtió en una estrategia para

---

4. Véase también Boelens y Zwartveen, 2005; Budds, 2004; Budds y McGranahan, 2003; Perreault, 2005, 2006.

5. El término «hidrocracia» se usa en esta tesis para señalar a la burocracia del Estado nacional relacionada con la gestión del agua (véase también Wester, 2008).

estimular el surgimiento de espacios subnacionales económicamente competitivos y una cada vez mayor participación del sector privado. Donde la competencia comercial del sector privado era difícil de lograr, así como en la gestión de sistemas de riego, se esperaba la participación social en esos espacios de los cuales el Estado se apartaba.

En la gestión del agua, la idea liberal de «menos participación del Estado» se fundamenta en los conceptos de policentrismo y subsidiariedad (Lankford y Hepworth, 2010). Estos postulan que la gestión del agua requiere acción por parte de los actores locales, empresas privadas (sean estas locales o globales), y diversos niveles de los actores estatales y no estatales. Se pretende cumplir los desafíos de la gestión del agua de manera más descentralizada e institucionalmente organizativa y geográficamente desregulada, (Bakker, 2010b; Castree, 2008). En este sentido, la autoridad estatal pasa de ser un aparato que lo abarca todo, a uno que teóricamente alienta, guía y dirige el sector privado y grupos de la sociedad civil (ONG, organizaciones benéficas y comunidades) para que proporcione servicios que habían sido función del Estado (Bakker, 2007).

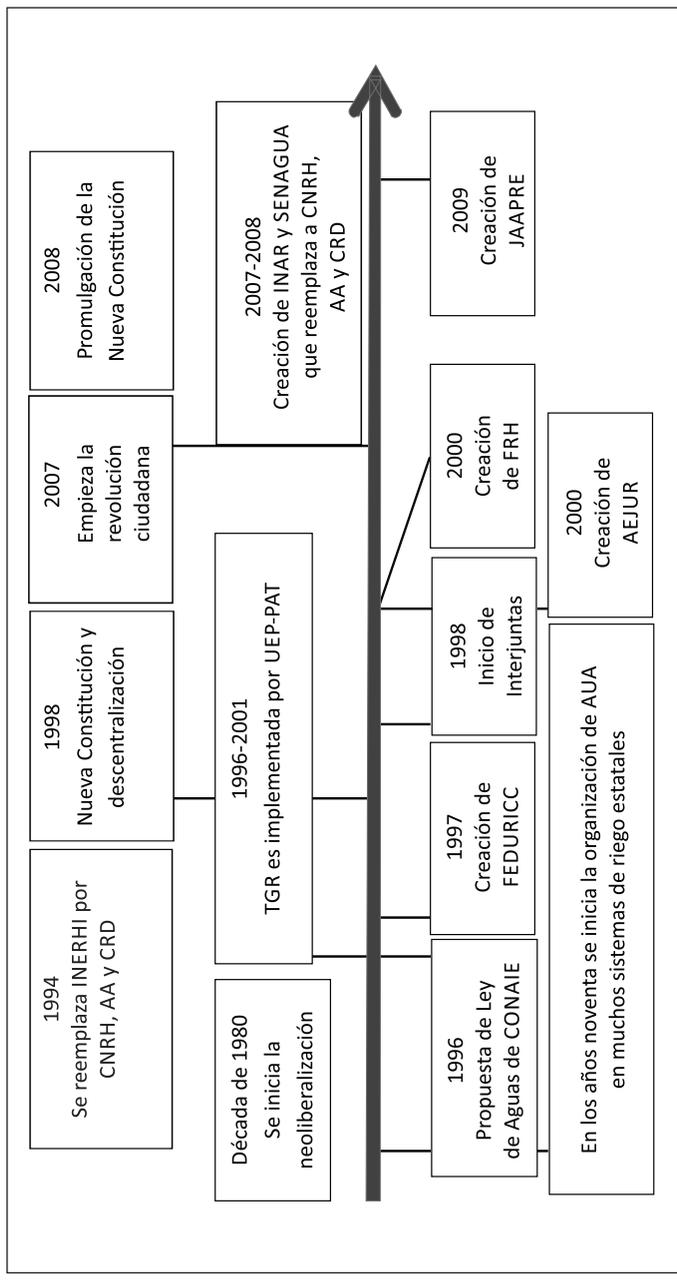
Las ONG, por lo general, encajan bien con estas ideas por varias razones (Dagnino, 2007): en primer lugar, porque con fondos internacionales y/o privados pueden asumir muchas funciones que anteriormente eran del Estado. En segundo lugar, porque compiten entre ellas para la obtención de fondos (privados y públicos) tanto en el ámbito local, así como en el internacional, con el fin de ejecutar proyectos de desarrollo local. En tercer lugar, porque se asume que como ejecutoras de proyectos son más flexibles y competitivas que las burocracias estatales. Finalmente, muchas ONG estimulan el empoderamiento y la autoayuda de los grupos marginados, a través del fomento de responsabilidades sobre los medios de vida individuales y colectivos. Además han prestado gran atención a la introducción de sistemas que garantizan la transparencia, la rendición de cuentas y la racionalidad económica en las instituciones comunitarias. Esto es una ideología que encaja bien con las ideas liberales de libertad y responsabilidad individual (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009). En este sentido, por ejemplo, Álvarez, Dagnino y Escobar (1998) reflexionan que las ONG se han convertido de cierta manera en instituciones neo o paraestatales que contribuyen al fortalecimiento de un sector público desplazado por el Estado. El neoliberalismo no niega la necesidad de desarrollo, pero establece una nueva y diferente lógica a través de la cual se puede lograr a través del establecimiento de una serie de alternativas específicas que contribuyen al proyecto capitalista al crear un mercado más amplio.

### 3. Descentralización y desregulación en la gestión del agua en Ecuador (1980-2006)

En Ecuador el proceso de integración económica y reestructuración neoliberal, que comenzó en la década los ochenta, había reconfigurado el paisaje social y político (Hey y Klak, 1999). En la gestión del agua, las políticas y regulaciones cambiaron los roles y responsabilidades de los gobiernos nacionales por medio de la descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales y otros organismos de nivel intermedios (Cremers, Ooijevaar y Boelens, 2005). Dentro de este contexto, a mediados de la década de los años noventa, la participación directa del Estado en el sector de riego y en el de uso de agua doméstica se redujo ostensiblemente. En su nuevo papel, el Estado debía crear y habilitar los incentivos «adecuados» a través de programas y marcos regulatorios para que de ese modo la sociedad civil organizada, las fuerzas del mercado y el sector privado pudieran desempeñar un papel más prominente. Los presupuestos de las instituciones y las burocracias estatales «tradicionales» se redujeron drásticamente bajo la suposición de que las inversiones en gestión del agua debían hacerse a través de presupuestos locales (provinciales o municipales), de nuevas instituciones mixtas, de inversionistas privados o directamente a través de los usuarios. Desde esta perspectiva, las responsabilidades de operación, administración y gestión se delegaron, en lo posible, a las organizaciones de usuarios de agua existentes o recién creadas, a las asociaciones mixtas público-privadas o a las empresas privadas. Para hacerlo posible, se redujeron las hidrocracias y se crearon nuevos espacios institucionales.

En Ecuador, en 1994, el Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH) sustituyó al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI). INERHI había administrado los recursos hídricos en el Ecuador desde 1966, con una fuerte hidrocracia centralista que había controlado la asignación de agua y gestión, la planificación de recursos hídricos, y la construcción y administración de sistemas de riego. En contraste, la CNRH solo tuvo a su cargo la coordinación y administración de los recursos hídricos, con presupuesto y capacidad institucional muy reducidos. A las doce Agencias de Agua (AA), que eran las instituciones regionales del CNRH, se les encargó la administración de las asignaciones de agua, y la implementación de normas y reglamentos en materia hídrica. Ellos debían gestionar los permisos de uso de agua, mediar en los conflictos del agua y en el control de la aplicación de las normas legales. A las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) se les delegó la responsabilidad de los sistemas de riego estatales y las inversiones en las nuevas infraestructuras de riego (véase las Figuras 3.1 y 3.2). Muchas de estas responsabilidades se superpusieron con las del Ministerio de Agricul-

**FIGURA 3.1**  
**CRONOLOGÍA DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES (arriba) Y LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE USUARIOS DEL AGUA (abajo)**



tura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) que se mantenía involucrado en el sector de riego a través de la implementación de programas encaminados en el desarrollo del sector agrícola.<sup>6</sup>

Las CRD nunca se consideraron como organismos regionales sino más bien como parte del gobierno central. Las presidía un consejo que generalmente estaba compuesto por seis miembros que eran: un representante del MAGAP, uno del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, uno del Ministerio del Ambiente del Ecuador, uno de CNRH, un representante del Consejo provincial y un representante de los usuarios del agua. Según Hendriks *et al.* (2003), la mayoría de las CRD funcionaban independientemente de los gobiernos locales. Sus limitados presupuestos venían directamente del gobierno central. Debido a esto, a las CRD raramente se les incorporaba en los planes y políticas que los ministerios nacionales llevaban a cabo ni en los planes de los gobiernos provinciales. Por tanto, varias CRD limitaron sus actividades a la administración de los sistemas de riego estatales, con frecuencia, junto con las asociaciones de usuarios de agua recién creadas (véase también Cuadro 3.1).

La Constitución de 1998 descentralizó más el Estado y designó muchas tareas de gestión de riego a los gobiernos provinciales, muchas de las cuales coincidían con las de las CRD. Algunos gobiernos provinciales adoptaron estas nuevas responsabilidades con mucho entusiasmo (por ejemplo, los gobiernos provinciales de las provincias de Tungurahua y Azuay) y crearon su propio cuerpo técnico para convertirse en agentes activos en el desarrollo y la modernización de los proyectos de riego (Hendriks *et al.*, 2003). Gracias al aumento de un flujo directo de recursos financieros proveniente del Estado se facilitó esta tarea. Con la reestructuración del Estado y de sus responsabilidades se amplió el espacio para el ingreso de actores no estatales mientras que los usuarios del agua se hacían responsables de la gestión de los sistemas de riego estatales. Con respecto a estos cambios institucionales, Cremers, Ooi-jevaar y Boelens (2005) han identificado diversas limitaciones tal como se muestra en la Figura 3.2.

---

6. Con respecto a las facultades en el sector de riego a nivel nacional, en Ecuador ha habido un largo conflicto entre MAGAP y CNRH y posteriormente con SENAGUA. El MAGAP, mucho más fuerte, había intentado mantener el sector de riego dentro de su dominio, relegando solo la administración de los recursos hídricos a los ministerios correspondientes de gestión de agua de riego. Desde la disolución del INERHI, MAGAP ha luchado persistentemente por mantener y obtener responsabilidades en el sector de riego.

CUADRO 3.1

ACTORES INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA DEL ECUADOR ENTRE 1990-2007

ACRÓNIMO	ACTOR INSTITUCIONAL	RESPONSABILIDADES
<i>Instituciones estatales</i>		
INERHI		
1966-1994	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos	Institución estatal nacional centralizada, responsable del establecimiento de las políticas nacionales del agua, la asignación de derechos de agua, mediación en los conflictos del agua, y la aplicación de las normas legales sobre el uso del agua, así como la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego.
CNRH		
1994-2008	Consejo Nacional de Recursos Hídricos	Creado para hacerse cargo de algunas de las responsabilidades del INERHI; se encargó de la coordinación de las políticas nacionales del agua y la asignación de agua a través de sus doce Agencias de Agua.
AA		
1994-2008	Agencia de Agua	Responsable de la administración de la asignación de agua a través de derechos de uso de agua; de la mediación en los conflictos de agua; y de la aplicación de las normas jurídicas relativas a la utilización de agua en el país. En el ámbito nacional había doce AA que reportaban directamente al CNRH.
CRD		
1994-2007	Corporación Regional de Desarrollo	Su trabajo se desarrollaba sobre la base de las delimitaciones provinciales y es responsable del desarrollo rural regional, así como de la construcción, mantenimiento y operación de los sistemas de riego en coordinación con las entidades convenientes.

GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados	En 1998, los gobiernos provinciales adquirieron la responsabilidad de invertir, construir y administrar los sistemas de riego dentro de sus provincias. Los gobiernos municipales recibieron la responsabilidad sobre los sistemas de agua potable. La Constitución de 2008 reafirma estas atribuciones.
SENAGUA		
2008- presente	Secretaría Nacional del Agua	Creada para establecer una posición más fuerte del Estado nacional en la gestión del agua. Asumió las responsabilidades del CNRH y de las AA y funciona sobre la base de un modelo de gestión de cuencas hidrográficas con más de treinta oficinas regionales en nueve unidades de cuenca.
INAR		
2007 -presente	Instituto Nacional del Riego	Creado durante el gobierno de la Revolución ciudadana, como parte del MAGAP para apoyar y ampliar la participación del gobierno central en el sector de riego, sobre todo, a través de inversiones tanto en infraestructura de sistemas de riego estatales como de los comunitarios.
<i>Organizaciones de usuarios de agua</i>		
AUA	Asociación de Usuarios de Agua	Organizaciones de usuarios de agua responsables de la operación y mantenimiento de sus sistemas de riego. Desde principios de los años noventa, estas organizaciones se coprodujeron inicialmente en sistemas de riego supracomunitarios estatales ya sea con el apoyo de las ONG activas en el sector de riego o a través del programa de transferencia de los sistemas de riego del Ecuador.
FUA	Federación de Usuarios de Agua	Formadas desde finales de los años noventa por las asociaciones de usuarios de agua de sistemas de riego para representar y defender los intereses de los usuarios del agua en el ámbito provincial y nacional. Algunos ejemplos son FEDURICC (desde 1997), Interjuntas-Chimborazo (desde 1998), AEJUR (desde 2000) y JAAPRE (desde 2009).

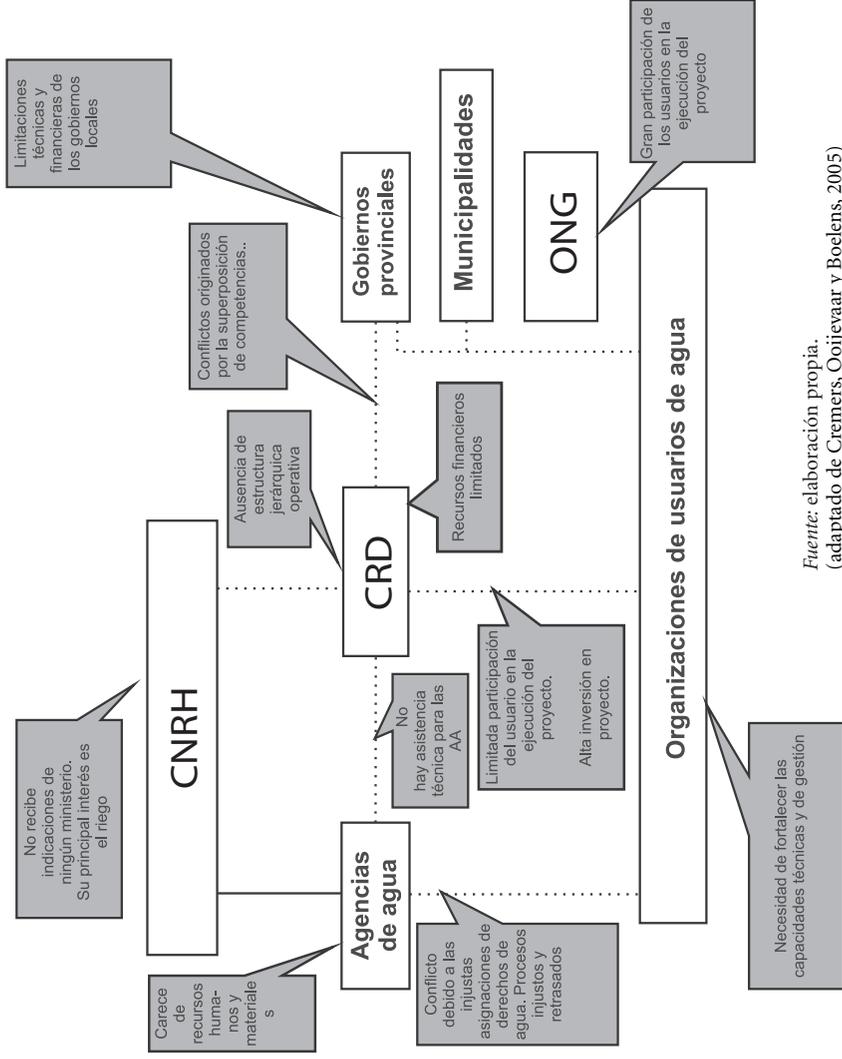
OI	Federaciones y Organizaciones Indígenas	Las organizaciones indígenas en los diferentes niveles se comprometieron en la gobernabilidad del agua de diferentes maneras. En el ámbito local lucharon por la construcción de sistemas de riego. En el provincial y nacional participaron activamente en los debates de política de agua a través de sus federaciones provinciales. CONAIE ha defendido su programa agua desde mediados de la década de los noventa.
OC	Federaciones y Organizaciones Campesinas	Las organizaciones campesinas, así como muchas organizaciones indígenas han participado en el dominio de la gobernabilidad del agua a múltiples escalas, sobre todo en relación con el sector de riego. En el ámbito local, han luchado por la construcción de sistemas de riego; en el provincial y nacional han participado activamente en los debates de política de agua a través de sus propias federaciones.
<i>Organizaciones no estatales</i>		
ONG	Organización No Gubernamental	Diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y agencias de desarrollo se han involucrado en las tareas de desarrollo de riego, tales como el diseño, la construcción y planificación de sistemas de riego y la organización de las asociaciones de usuarios de agua. Gran parte de su obra se financia con fondos para el desarrollo internacional. CESA e IEDECA han desempeñado un papel importante en el sector de riego del altiplano ecuatoriano.
EP	Empresas privadas	Los organismos estatales contrataron, además de las organizaciones no gubernamentales, a varias consultoras nacionales e internacionales y empresas constructoras para la construcción de sistemas de riego y la ejecución del programa de transferencia de riego en Ecuador.

<i>Instituciones mixtas</i>		
PRODEPINE		
1998-2002	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador	El Banco Mundial financió proyectos de desarrollo cuyo objetivo era avanzar «nuevas formas» de ejecución de proyectos a través de unidades ejecutoras de proyectos especiales compuestas por equipos estratégicos conformados por personal del Banco Mundial, uno de los ministerios del gobierno, especialistas externos contratados y, en algunos casos, beneficiarios. Estos equipos de proyecto respondían directamente al Banco Mundial.
UEP-PAT		
1996-2001	Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Asistencia Técnica	
Foro		
2000-presente	Foro Nacional de los Recursos Hídricos	Es una plataforma multisectorial de análisis, generación y promoción de políticas hídricas desde las bases. Reúne a las ONG, representantes de los usuarios de agua y organismos estatales con el fin de analizar y debatir sobre el sector del agua en el Ecuador y desarrollar y gestionar propuestas y proyectos. Funciona como una organización de redes que investiga, gestiona, organiza asambleas nacionales y coordina iniciativas para el desarrollo de incidencia política nacional.

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.2

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL AGUA Y SU PROBLEMÁTICA, 1994-2006



Fuente: elaboración propia.  
(adaptado de Cremers, Ooijevaar y Boelens, 2005)

#### 4. La creación de las asociaciones de usuarios de agua en Ecuador

Desde una perspectiva política, la transferencia de manejo de riego (TMR) se ha visto como un «mecanismo» para mejorar la gestión y productividad de los sistemas de riego administrados por el Estado, a la vez que reduce el gasto estatal y mejora la recuperación de costos. Desde una perspectiva de desarrollo, las ONG la concibieron como una herramienta para aumentar la eficiencia del riego mediante la promoción de buenas prácticas de gestión que conducirían a una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en la gestión del riego y prestación de servicios a los usuarios del agua (Andolina 2012, Boelens y Hoogendam, 2002, Carroll y Bebbington, 2001). Algunas ONG progresistas —que han participado en el desarrollo de proyectos de riego y en la organización de las asociaciones de usuarios de agua— también veían a estas nuevas organizaciones como instrumentos que podían propiciar el empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas en el dominio del agua.

Estas ideas coincidían con los conceptos neoliberales, al ser compatibles con el desarrollo de la participación de los usuarios del agua en su propio desarrollo a través de la inclusión social de los interesados en procesos de privatización y a través de la autogestión. El rendimiento del riego debía mejorar con la sustitución de burocracias «ineficientes» por asociaciones de usuarios de agua técnicamente bien equipadas, transparentes y responsables, que trabajarían con sistemas democráticos de autocontrol y regulación.

##### *4.1. La coproducción de asociaciones de usuarios de agua campesinas e indígenas*

Desde inicios de la década de los años ochenta, muchas ONG nacionales e internacionales y organizaciones de desarrollo se comprometieron a crear asociaciones de usuarios de agua, capacitar a los usuarios de agua y participar en los procesos de toma de decisiones en el diseño, construcción y gestión de sistemas de riego (Boelens y Hoogendam, 2002; Hoogesteger, 2013b). Gracias a las políticas nacionales, la financiación internacional abrió muchas oportunidades para que las ONG nacionales e internacionales intervinieran en los sistemas de riego, cuyos dominios habían estado por mucho tiempo bajo el control de organismos estatales (Carroll y Bebbington, 2001). Con una mayor participación de las organizaciones de base, las comunidades campesinas e indígenas impulsarían el desarrollo rural. En los Andes ecuatorianos, algunas de las ONG que se involucraron fuertemente en apoyo a las comunidades indígenas y campesinas para convertirlas en participantes en el sector

de riego son o eran CESA, IEDECA, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), SNV, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (CO-SUDE), la fundación americana CARE y otros.

Con la participación de estas instituciones se apoyó a los usuarios del agua en la estructuración de sus organizaciones (véase Capítulo 4). Gracias a los programas de capacitación y la disposición de nuevas tecnologías, los usuarios podrían administrar, mantener y operar sus sistemas de riego, siguiendo los principios de transparencia, rendición de cuentas y democracia que estaban regulados por un marco normativo Estatal. Este marco estipulaba los procedimientos democráticos, entre otros, para la toma de decisiones en las asociaciones de usuarios de agua, por los cuales todos los propietarios de derechos de agua tenían la misma posibilidad de expresarse en las decisiones y en la elección de representantes. Estas nuevas organizaciones, algunas de las cuales venían de anteriores organizaciones rurales regionales y comunitarias que habían luchado durante años por la construcción de sus sistemas de riego, asumieron las responsabilidades de la gestión de riego (Boelens, 2002; Carroll y Bebbington, 2001; Hoogesteger, 2013b; Korovkin, 1997a). Las CRD y los usuarios de agua organizados gestionaban de manera conjunta los sistemas de riego que seguían bajo la administración del Estado. En estos casos, las CRD mantuvieron el control y gestión sobre los canales principales, mientras que las asociaciones de usuarios se hicieron responsables de los canales secundarios y terciarios y la distribución parcelaria.

Hasta 1994, INERHI había sido el organismo estatal central que controlaba el manejo de los sistemas estatales de agua y riego. Luego de su disolución, la mayoría de las tareas de administración de los sistemas de riego se delegaron a las asociaciones de usuarios del agua y a las CRD. Estos últimos, además de los gobiernos provinciales, algunos gobiernos municipales y diversos programas gubernamentales como PRODEPINE invirtieron en la construcción y modernización de sistemas de riego, mientras que los organismos de financiación internacionales, así como las ONG también participaron sustancialmente en el desarrollo del riego (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009; Boelens y Hoogendam, 2002; Hoogesteger, 2013b). Esto creó una multiplicidad de instituciones a las que las asociaciones de usuarios de agua, como organizaciones empoderadas semiautónomas, podrían aproximarse y/o asociarse para acceder al financiamiento y apoyo técnico para la construcción y modernización de sus sistemas de riego.

Estas nuevas organizaciones campesinas e indígenas desarrollaron un considerable grado de autonomía y se convirtieron en agentes activos que determinaban el desarrollo y la mejora de sus propios sistemas de riego. Por ejemplo, las asociaciones de usuarios de agua decidieron si participaban o

no en el proceso de la TMR; una decisión que frecuentemente se basaba en el desempeño de la CRD local y los contactos que los miembros de la junta tenían con el personal de esta corporación. La mayoría de las organizaciones también presionó y se interconectó activa y exitosamente con organismos gubernamentales, políticos, organismos de financiación internacionales y las ONG para acceder a las asignaciones de agua, fondos y conocimientos para ampliar y modernizar sus sistemas de riego.<sup>7</sup>

#### 4.2. *La transferencia de la gestión del riego en Ecuador*

En el Ecuador, entre 1995 y 2001, el Banco Mundial financió un programa de transferencia de la gestión de riego (TMR) para estimular la transición de la gestión del riego del Estado a los usuarios del agua. Este programa se implementó a través de una nueva institución creada por el Banco Mundial, denominada la Unidad Ejecutora del Proyecto de Asistencia Técnica (UEP-PAT). UEP-PAT se creó en 1994, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 2224 como «el» instrumento que apoyaría y orientaría la aplicación los proyectos de asistencia técnica del Banco Mundial en el sector de riego (Tiaguaro y Rea, 2012); funcionó dentro del MAGAP. Así se eludió la burocracia hidráulica existente y los intereses del recién creado CNRH y de las CRD.

UEP-PAT se estableció como un organismo autónomo dentro del MAGAP y contaba con un presupuesto total de veinte millones de dólares americanos que el Banco Mundial puso a disposición como un préstamo al gobierno ecuatoriano. Aunque oficialmente respondía al MAGAP —Tiaguaro-Rea (2012) informa que UEP-PAT era sobre todo responsable ante el Banco Mundial—, tenía una posición distinta e independiente en el gobierno ecuatoriano. Los principales objetivos del programa eran (Hendriks *et al.*, 2003):

- Descentralizar la gestión de los sistemas de riego mediante la transferencia de las tareas de administración, operación y mantenimiento a las asociaciones de usuarios de agua organizadas.
- Reducir el gasto del Estado en la gestión de los sistemas de riego estatales.
- Hacer que los usuarios del agua sean participantes activos en la gestión de sus sistemas de riego para aumentar la calidad de suministro de servicios de agua, así como incrementar la recaudación de la tarifa de riego para la recuperación de los costos de la gestión de los sistemas de riego.

---

7. Véase el Capítulo 4 y para casos específicos (Arroyo, García y Robles, 2011, 2002; Boelens, Carroll y Bebbington, 2001; Hoogesteger y Solís, 2009; Korovkin, 1997a).

Originalmente UEP-PAT propuso la transferencia de un sistema de riego dentro de cada CRD como «proyecto piloto». El objetivo inicial de transferir siete sistemas de riego aumentó en la fase de implementación del proyecto. En junio del 2000 se habían transferido veinticuatro sistemas de riego, una cifra que aumentó a treinta y cinco en 2001 (Hendriks *et al.*, 2003; Tiaguaro-Rea, 2012). Parte de este éxito se puede atribuir al hecho de que casi todos los agricultores y empresas recibieron con beneplácito las TMR de los sistemas de riego estales existentes (Arroyo, García y Robles 2011, 2012 Tiaguaro-Rea). Percibían la autogestión como una oportunidad para acabar con la burocracia ineficiente y onerosa, toda vez que contar con un nuevo espacio para la toma de decisiones les permitiría organizar la gestión de riego de manera más eficiente. Por consiguiente, en muchos sistemas de riego estos grupos locales generalmente poderosos también participaron activamente en las juntas directivas de las AUA (para el mismo fenómeno en México, véase Kloezen, 2002; Rap, 2004 y Wester, 2008).

Para ejecutar el proyecto, UEP-PAT contrató tres consultoras internacionales que se hicieron responsables de la transferencia de los sistemas de riego en diferentes zonas del país, según los límites administrativos de las CRD. Esto trajo como resultado la siguiente distribución (Moscoso *et al.*, 2008):

- Universidad del estado de Utah (Estados Unidos): región de los Andes del Norte y Centro donde se transfirieron ocho sistemas de riego (alrededor de 24.500 hectáreas).
- Development Alternatives (Estados Unidos): los Andes del Sur donde se transfirieron quince sistemas de riego (alrededor de 6700 hectáreas).
- Lotti&Associati (Italia): región costera donde se transfirieron doce sistemas de riego (alrededor de 61.000 hectáreas).

La implementación del programa fue controversial por varias razones. En primer lugar, muchas asociaciones de usuarios de agua se quejaban de que se hicieron muy pocas inversiones en la modernización y mantenimiento de la infraestructura de riego. Según Moscoso *et al.* (2008), el 85% de los fondos asignados a la UEP-PAT se utilizaron para pagar los salarios de los consultores, bienes y administración y solo el 15% se invirtió en la rehabilitación de los canales de riego y la capacitación de los usuarios del agua; inversiones que se necesitaban enormemente en muchos sistemas de riego después de años de mantenimiento deficiente por parte de las agencias estatales (Hendriks *et al.*, 2003; Tiaguaro-Rea, 2012). En segundo lugar, a nivel nacional, se criticó mucho la contratación de consultores externos y la poca coordinación que hubo con el CNRH y la CRD, especialmente por el hecho de que los

presupuestos se habían delegado a empresas externas que, a su vez, debían «contratar» y administrar la CRD local. En tercer lugar, el resentimiento surgió en razón de que la mayor parte del trabajo lo hacían y dirigían empresas extranjeras que, según las contrapartes y los expertos ecuatorianos, cobraban altísimos sueldos que eran solventados con un préstamo externo que los ecuatorianos tendrían que pagar. Algunas asociaciones de usuarios de agua también se sentían muy poco apoyados en las tareas de gestión de riego que se les habían «dejado», sin una adecuada orientación ni soporte técnico.

A pesar de las críticas y carencias, este programa encajó bien en los objetivos del Banco Mundial. En primer lugar, redujo efectivamente el papel del Estado en la ejecución del programa TMR al externalizar las tareas y responsabilidades a las empresas privadas internacionales que respondieron y se hicieron directamente responsables ante UEP-PAT. En segundo lugar, redujo el papel del Estado y sus gastos en la gestión del riego, que había sido administrada hasta entonces como un servicio público. En tercer lugar, creó las asociaciones de usuarios de agua que, como entidades no estatales semiautónomas, podrían proporcionar un «servicio público», incrementar la recuperación de los costos a través la recaudación de la tarifa de riego y mejorar la gestión y productividad del riego (véase también el Capítulo 4).

Un programa similar del Banco Mundial fue su insignia, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) (véase Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009). PRODEPINE se estableció como un programa nacional. Su consejo directivo estaba compuesto por personal del Banco Mundial, funcionarios del gobierno central y representantes de grupos indígenas nacionales. El programa proporcionaba fondos y asistencia técnica para proyectos de desarrollo participativo que estaban dirigidos a fortalecer capacidades locales y desarrollar el capital social (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009). En los Andes, muchos proyectos de riego comunitarios se beneficiaron con este programa que apuntaba a crear nuevos modelos de desarrollo sobre la base de: eficiencia en la gestión, autodeterminación y disminución de la función del Estado. Al mismo tiempo, según Petras y Veltmeyer (2005), este proyecto cooptó a los líderes comunitarios en el programa, dividió de manera efectiva a la CONAIE y separó a muchas comunidades de las demandas y posturas más radicales.

A pesar de las carencias del programa TMR, Tiaguaro-Rea (2012) y Arroyo, García y Robles (2011) informan que en los sistemas transferidos El Pisque y Paute-Chicticay, respectivamente, los usuarios de agua campesinos e indígenas han llegado a participar activamente en las decisiones dentro de «su» organización (asamblea general), aunque el proceso de transferencia lo hubieran iniciado los grandes propietarios. Con sistemas de votación demo-

cráticos y procedimientos electorales para la toma de decisiones importantes y para el nombramiento de la junta directiva, muchos campesinos y comunidades indígenas han enfrentado abiertamente las posiciones de poder de los terratenientes y las agencias estatales en sus sistemas de riego.

No obstante la forma en que se crearon las asociaciones de usuarios de agua, y así se hubieran transferido o no por medio del proceso TMR, los «nuevos» mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, establecidas en estas organizaciones, han creado un espacio (la asamblea general) en el que los grupos no solo pueden plantearse desafíos unos a otros a través de procesos de confrontación, discusión y negociación así como mediante mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. En muchos casos, esto ha originado la destitución de juntas directivas antes de que concluyan el ejercicio de sus funciones. En otros casos, como en los sistemas de riego de Guanguilquí y Porotog, Chambo, Licto y Quimiag-Río Blanco, en los consejos directivos de las AUA se reeligieron a algunos líderes por varios periodos, ya sea alternadamente, al dejar la junta directiva por un periodo para ser elegido en el siguiente, o al intercambiar puestos, por ejemplo, de presidente a tesorero y luego otra vez a presidente.

El eje central que regula las asociaciones de usuarios de agua autogestionadas es su marco normativo interno (Boelens, 2009). Este mantiene y media las relaciones sociales y las capacidades con las cuales se asegura el suministro de agua que garantizan sistemas de producción relativamente seguros (Hoogesteger y Solís, 2009; Perreault, Bebbington y Carroll, 1998). Muchas de estas relaciones sociales que se basan en el marco normativo trabajan independientemente de los conflictos que aparecen a nivel de la junta directiva y la asamblea general.

Si funcionan bien, o se involucran en conflictos internos, depende de cómo las asociaciones de usuarios enfrentan y resuelven los problemas relacionados a la gestión de su sistema de riego. En consecuencia estas organizaciones son capaces de mantener y mejorar sus sistemas y su gestión, pero a menudo no tienen la capacidad de influir en las políticas que atañen a asuntos regionales o nacionales. Para ello, en la década de los años noventa hubo varios intentos para desarrollar federaciones de organizaciones de base, tal como se describe a continuación.

## **5. Reformulación de la participación a través de las federaciones y redes**

A fines de los años noventa y principios del 2000, cuando las asociaciones autónomas de usuarios del agua se habían consolidado, se desarrollaron iniciativas a través de las cuales los usuarios serían capaces de desarrollar incidencia

política a nivel regional y nacional. En el Capítulo 5, describo el modo en que, a partir de 1998, con el apoyo de SNV, ONG locales y otros actores sociales, las organizaciones de usuarios de agua de la provincia de Chimborazo organizaron paulatinamente una federación de usuarios de agua. Interjuntas-Chimborazo instaló una reconocida Oficina de Asesoría Legal que apoya a las organizaciones de usuarios de agua en a) sus procedimientos jurídico-administrativos con las organizaciones gubernamentales, b) la mediación y resolución de conflictos de agua, c) la defensa de los derechos humanos y d) la intermediación entre las organizaciones de usuarios de agua, las ONG y los organismos gubernamentales (Dávila y Olazaval, 2006). Interjuntas-Chimborazo tiene la capacidad de organizar protestas populares y movilizaciones a través de las cuales ejerce presión política para el manejo transparente y equitativo de los procedimientos administrativos y de las asignaciones de agua en la provincia (Boelens, 2008b). Participa en los debates sobre gestión del riego en la provincia de Chimborazo, a través de su amplia red que incluye el gobierno provincial, la CRD (que en 2008 pasó a formar parte del INAR), y la Agencia del Agua (desde 2008 es la oficina regional de SENAGUA) en Riobamba (Hoogesteger, 2012a).

En la provincia de Cotopaxi, en 1997, FEDURICC se conformó por seis organizaciones de usuarios de agua, con el apoyo del gobierno provincial de Cotopaxi. Inicialmente se creó como una estratégica política del gobierno provincial que buscaba consolidar su posición en la gestión del riego provincial, de acuerdo con la Constitución de 1998. En la década de 2000, algunas ONG se interesaron por el fortalecimiento de la Federación, a fin de convertirla en un instrumento para la representación de los intereses de los usuarios de agua indígenas y campesinos en el ámbito provincial. Con el apoyo de las ONG y una nueva junta directiva, liderada por ex personal de una ONG, que también es un regante en la provincia, FEDURICC se reposicionó como una federación independiente cuyas bases crecieron rápidamente. En la actualidad, la Federación reúne a 330 organizaciones de usuarios de riego. Se ha enfocado en exigir transparencia y responsabilidad social en la gestión provincial del riego. Para alcanzar su meta ha tenido diversas confrontaciones tanto con la CRD de Cotopaxi, así como con el gobierno provincial (Valverde, 2010).

FEDURICC auditó las finanzas de la CRD provincial y más tarde del INAR y luego, tras las protestas populares, consiguió que se cambie a varios directores de la institución hasta que su candidato propuesto obtuviese el cargo. Con el nuevo director, los usuarios del agua se hicieron partícipes de los procesos de toma de decisiones que han conducido a la ejecución de programas y proyectos de riego en la provincia de Cotopaxi. Al mismo tiempo, los usuarios

de agua, a través de su Federación, se han convertido en auditores de las finanzas y de la implementación de programas de modernización del riego de los organismos estatales. Esto es lo que dice el director del INAR:

La FEDURICC es nuestro controlador; son los que supervisan nuestro trabajo, nuestra responsabilidad es frente a ellos. [...] La sociedad tiene que ser parte del control de nuestra institución. Se tiene que saber cuánto cuesta un proyecto. Por lo tanto, tienen acceso a todos los documentos del proyecto y a formar parte del equipo que compra los materiales para los proyectos; si no, ¿cómo podemos tener una administración transparente? [...] Ellas [las organizaciones de usuarios de agua] nos controlan y trabajamos juntos. (Febrero de 2010)

Las dos federaciones provinciales desarrollaron amplias redes regionales y nacionales con fuertes lazos personales (principalmente entre los miembros de la Directiva) e institucionales con agencias gubernamentales, ONG y otras federaciones de usuarios en distintos ámbitos (desde el local hasta el internacional). Se les ha reconocido como «los» representantes de los usuarios de agua de estas dos provincias. Tienen reuniones regulares sobre asuntos de agua y de gestión del riego con los entes gubernamentales competentes. A través de su contacto estrecho y de alianzas estratégicas con las ONG han sido capaces de canalizar fondos de programas de desarrollo para sus respectivas organizaciones de base. A través de sus alianzas dentro de las redes nacionales, estas federaciones pudieron incluir muchas de sus demandas (la mayoría antineoliberales) en la Constitución de 2008. En la actualidad, ellos participan muy activamente en los debates para una nueva ley nacional de aguas.

A principios de la década de 2000, los sistemas de riego transferidos legalmente se federaron en la Asociación Ecuatoriana de Juntas Generales de Usuarios de Riego (AEJUR) a nivel nacional (Tiaguaro-Rea, 2012). Esta federación inicialmente presionó fuerte y exitosamente para la exención de los pagos por las inversiones que había hecho el Estado en la construcción de sus sistemas de riego. Luego de este logro importante, ha mantenido estrechas relaciones con el MAGAP y participa activamente a nivel nacional, para defender los intereses de sus miembros.

En el 2009, con el apoyo de la ONG suiza SWISSAID, las Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE) se establecieron como otra federación nacional enfocada en representar la voz de los usuarios de agua de pequeños sistemas comunitarios de uso del agua. Todas estas federaciones han tenido la capacidad de redimensionarse y desarrollar incidencia política. Operan dentro de redes multiescalares que van desde el

ámbito local hasta el nacional e internacional y se extienden a través de los usuarios del agua, los organismos estatales, ONG y organizaciones internacionales.

El Foro de Recursos Hídricos es una plataforma multisectorial de promoción de políticas que reúne a muchas de estas federaciones. Este foro ha desarrollado una incidencia política importante a nivel nacional. Está dirigido por el consorcio interinstitucional CAMAREN y reúne a representantes de las federaciones de usuarios de agua, universidades, representantes de organizaciones estatales y una amplia base de ONG nacionales e internacionales. La plataforma se ha convertido en un importante espacio crítico para: a) debatir las políticas nacionales del agua, b) hacer investigación sobre temas de agua y c) desarrollar (y respaldar) «nuevas» propuestas de políticas nacionales del agua. Está reconocido nacionalmente como un importante *think tank* en la esfera de la política del agua. Esta plataforma está financiada principalmente por agencias de desarrollo suizas y neerlandesas.

El movimiento nacional más conocido en el Ecuador es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que es la confederación de organizaciones indígenas regionales y provinciales. Desde mediados de los años noventa, la CONAIE ha sido un importante actor político en el país. A través de protestas populares coordinadas en todo el país ha sido capaz de ejercer incidencia política a nivel nacional (Becker, 2011; Jameson, 2011). El agua ha sido una de sus principales demandas. En 1996, CONAIE presentó una propuesta de ley de aguas y fue un componente importante en la definición de varios artículos de la Constitución de 2008, relacionados con el tema del agua. Desde 2009, la CONAIE ha venido organizando diversas protestas nacionales contra algunas de las propuestas de la nueva ley de aguas en preparación. Su capacidad para generar propuestas de políticas, respaldadas por masivas protestas populares y una buena cobertura de los medios de comunicación nacionales, han constituido la base de su éxito.

Las distintas federaciones y plataformas provinciales y nacionales también han formado una red interrelacionada. Sus opiniones y demandas coinciden en algunos temas pero están en desacuerdo en otros. Por lo tanto, unas veces, se han creado alianzas estratégicas para presionar por demandas comunes, mientras que en otras, no se han puesto de acuerdo. Sin embargo, su presencia a nivel nacional ha atraído mucha atención pública y política a la gestión del agua y ha llevado a los usuarios organizados a comprender que se han convertido en un nuevo actor político importante. A través de sus redes de amplia participación y toma de decisiones, estas organizaciones forman ahora un nuevo sujeto social en el panorama político del Ecuador.

## 6. La revolución ciudadana en el sector del agua (del 2007 a la actualidad)

Ecuador ha pasado por un proceso de transformación desde que, en 2007, el gobierno de Rafael Correa inició su ambicioso plan de hacer realidad el «Socialismo de siglo XXI». El nuevo rumbo político incluye profundas reformas en el marco legal e institucional del país. Durante la campaña electoral el movimiento Patria Altiva i Soberana (PAIS)<sup>8</sup> prometió «construir una nueva patria» con una mayor participación del Estado —renovado y más transparente— en el desarrollo del país (Larrea, 2009; Ospina Peralta, 2009; Ayala Mora, 2011). Esta propuesta fue bien recibida por muchas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las agrupaciones campesinas e indígenas, ya que las políticas neoliberales anteriores habían reducido enormemente el apoyo del Estado a estos grupos. También, dentro del sector de riego, PAIS fue recibido con entusiasmo, en parte porque una de las promesas de campaña de Rafael Correa fue: «sembrar el campo con sistemas de riego».

Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales con la promesa de revertir el modelo neoliberal (Conaghan y De La Torre, 2008; De la Torre y Conaghan, 2009). Como parte del paquete de políticas de su «Revolución ciudadana», que se apoyaba fuertemente en las ideas económicas keynesianas, ha devuelto al Estado su función central en la gestión de los recursos, incluyendo el agua, a través de la consolidación del control nacional sobre diversos sectores de servicios y el incremento de los gastos del Estado y de las inversiones en otros sectores como el de la salud pública, agricultura, administración del agua y en proyectos de energía hidroeléctrica y riego. En comparación con los planes sociales y acciones de los gobiernos neoliberales anteriores, el régimen de Correa ha realizado grandes avances. La nueva Constitución del 2008 (véase también el Capítulo 6), inversiones públicas en zonas marginales y en asuntos sociales prioritarios y un nuevo sentimiento de dignidad y valorización entre la sociedad campesina y popular del país, son claros ejemplos.

Dentro de este marco de reformas, el 31 de octubre de 2007, se creó el INAR dentro del MAGAP, mediante decreto presidencial N.º 695, con la finalidad de cumplir con sus promesas en el sector de riego. INAR sustituyó a los CRD y asumió sus responsabilidades en el sector de riego con el siguiente mandato:

---

8. PAIS es una alianza electoral que surgió en el año 2006 como una alternativa política que rompió con los partidos políticos tradicionales en Ecuador. Ha estado dirigida por Rafael Correa, Presidente de Ecuador desde 2007.

El INAR se encargará de dirigir, normar, evaluar, supervisar y evaluar la gestión desconcentrada en los ámbitos de riego campesino-comunitario, estatal y privado; así como los aspectos relativos al drenaje, control de inundaciones y sequía.

Asimismo, será el responsable de impulsar mecanismos de conservación y protección de ecosistemas almacenadores de agua; de fomento, promoción y apoyo al subsector de riego por parte del Estado. Además será el encargado de promover la gestión y de la ejecución de programas de riego comunitario-campesino, micro y macroempresarial de fuentes hídricas superficiales, de captación de aguas lluvias, de aguas subterráneas. (Decreto Ejecutivo 695, 2007: 1)

Un par de meses más tarde, el 15 de mayo de 2008, a través de Decreto Presidencial N.º 1088, se disolvió el CNRH y lo sustituyó SENAGUA, que asumió una función más central en la gestión del agua. A SENAGUA se le encargaron las responsabilidades del CNRH y de la coordinación de la gestión nacional del agua, para lo cual se incrementó su presupuesto y el número de oficinas regionales, las que luego de ser inicialmente doce oficinas de la Agencia del Agua, pasaron a ser más de treinta de SENAGUA a nivel nacional. Su marco era un ambicioso enfoque en la gestión integrada de los recursos hídricos basado en cuencas (Ecuador, 2008).

Las nuevas políticas del agua obedecen discursivamente a los reclamos antineoliberales de grupos de la sociedad civil. Sin embargo, en la práctica, la revolución ciudadana simplemente no «retorna» al viejo centralismo de Estado. Ha mantenido en su lugar muchos de los mecanismos de mercado y la racionalidad económica capitalista que se habían introducido bajo el neoliberalismo. Su nueva política tiene el objetivo de lograr un mayor control del gobierno en la sociedad en general, no a través de la nacionalización del sector privado, ni por destruir las agrupaciones de la sociedad civil, sino a través de su regulación y, en algunos casos, de la cooptación.

Para consolidar materialmente su posición en el sector de riego, el gobierno financió diversas y grandes obras de mantenimiento y nuevas inversiones en sistemas de riego estatales, privados y comunitarios en todas las regiones del país. En 2008, en la región del Altiplano Central (incluyendo las provincias de Bolívar y Chimborazo), el presupuesto para inversiones en riego se disparó, por ejemplo, de US\$1000.000 a US\$7404.000 en Chimborazo y a US\$6896.000 en Bolívar solamente (MAGAP, 2009). En la actualidad se está llevando a cabo un ambicioso plan que abarca desde 2012 a 2016. Se pretende aumentar sustancialmente el área irrigada en Ecuador y reducir los riesgos de inundación a través de la construcción y expansión de los sistemas de riego y varias infraestructuras de prevención de la inundación. Este plan nacional

tiene un costo de inversión proyectado de 2100 millones de dólares (americanos) para el período de cuatro años.<sup>9</sup>

El gobierno de Correa es consciente de que ha terminado la era de las políticas de agua impuestas de arriba hacia abajo, y que la inclusión, la participación y la democracia se han convertido en una demanda permanente de grandes sectores de la sociedad (incluyendo el sector de riego); y un mandato constitucional (República del Ecuador, 2008). Sin embargo, esta mayor participación del Estado también implica que el gobierno quiere ocupar el espacio de las organizaciones representativas de la sociedad civil (muchas de las cuales ayudaron para que este gobierno llegara al poder) y las ONG al convertirse en «el gobierno del pueblo»:

Todos somos el Estado [...] El Estado es un instrumento fundamental para la convivencia, porque, a través de esa representación institucionalizada, emprendemos acciones colectivas. (Rafael Correa, 27 de abril de 2010)<sup>10</sup>

Con esta lógica, se han invitado a muchos dirigentes populares de organizaciones de la sociedad civil, así como a profesionales que trabajaron durante años para las ONG, a formar parte del gobierno. Sin embargo, las regulaciones y el control sobre las ONG y sus operaciones se han endurecido; incluso algunas ONG importantes han recibido amenazas del gobierno. Como se ha retirado la financiación internacional, el Estado ha empezado a contratar, cada vez más, algunas ONG para la prestación de servicios y la ejecución de proyectos.

Por otro lado, se han creado muchos espacios para la participación ciudadana. Por ejemplo, cada ministerio debe establecer, por ley, un consejo ciudadano que en teoría audita y controla el sector. Además se han creado otros espacios como los consejos de gestión de cuencas en el que múltiples actores participan en la toma de decisiones. Estos cambios institucionales recientes y los esfuerzos para apoyar la participación de los usuarios en la gestión del agua muestran, por un lado, que hay una gran tendencia hacia la centralización de responsabilidades, en la gestión del agua, bajo el dominio de las instituciones del Estado, mientras que, por otro lado, hay la intención de incluir a los usuarios del agua en la toma de decisiones (basado en la nueva

---

9. Presentación en PowerPoint de «Megaproyectos y Metas 2016» de SENAGUA, tomado de <<http://www.agua.gob.ec/biblioteca>>, el 17 de abril de 2013.

10. Discurso presidencial de Rafael Correa, Guayaquil, 27 de abril de 2010, durante el evento «Destrucción de Armas».

Constitución de 2008). Sin embargo, en la mayoría de estos espacios, se fomenta la participación siempre y cuando sea en el interés del Estado.

Los dirigentes de muchas de las organizaciones indígenas y campesinas han mantenido su postura crítica sobre la revolución ciudadana. En la reunión para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de la SENAGUA, el 20 de enero de 2011, Juan Rodríguez, presidente de FEDURICC, criticó su estructura individualista y no representativa:

Si este Consejo va a ser dependiente y solo va a cumplir con las disposiciones oficiales, solo creará rupturas con las bases de nuestras organizaciones [...] porque todo tiene que venir desde las bases hacia arriba y no desde arriba hacia abajo.

Su colega, el presidente de Interjuntas-Chimborazo añadió:

¿Qué tipo de participación queremos los usuarios del agua en cada una de nuestras provincias? La participación en la toma de decisiones, es para que nuestras decisiones sean vinculantes... [discrepamos] con el Consejo por la manera en que está propuesto en este momento; nos estamos convirtiendo en un espacio para los ciudadanos que contribuyen, pero que nunca participan en las decisiones más importantes [...]

Asimismo, el movimiento indígena ha comprometido al gobierno en un muy largo y extenso proceso de consulta para discutir y aprobar la nueva ley de agua del Ecuador; un proceso que comenzó en 2009 y aún seguía en curso al momento de redactarse este libro, a mediados del 2013. Uno de los principales temas de discusión es cómo participarán los usuarios del agua en la gestión del agua. Mientras que los usuarios quieren tener realmente voz en la toma de decisiones, el Estado prefiere mantener este dominio cerrado; así señalaba Carlos Chávez, del sistema de riego Quimiag en Chimborazo, miembro de Interjuntas-Chimborazo y del Foro, en marzo de 2011:

Uno de los principales problemas es que la [nueva] ley de agua no toma en cuenta a los usuarios, por eso es que solo se nos consulta. Nada de lo que proponemos es vinculante, esto es uno de los puntos más críticos en la ley de agua.

## 7. Conclusiones: El neoliberalismo y el surgimiento del movimiento de campesinos regantes en el Ecuador

El neoliberalismo en la gestión del riego en el Ecuador ha traído consigo cambios, muchos de los cuales encajarían bien en la agenda de los movimientos

contra la privatización, lo cual podría parecer paradójico. Sin embargo como afirma Perreault (2005):

Aunque las políticas neoliberales en el mundo comparten una lógica subyacente, están llenas de contradicciones e incoherencias que reflejan las luchas libradas en su diseño, implementación y resistencia. Así [...] la reestructuración del Estado no debe ser vista como un proceso homogéneo, monolítico, que se reduce a las necesidades funcionalistas del capital, sino como altamente debatible y comprometido con una considerable variabilidad geográfica e institucional. (p. 266)

Los cambios en el sector de riego del Ecuador muestran algunos de los procesos contradictorios que ha propiciado el neoliberalismo entre 1990 y 2006.

Con la búsqueda internacional de nuevos modelos de desarrollo en los que el Estado ya no era el eje central, gran parte de los fondos y préstamos que se canalizaron en Ecuador, se hicieron a través de las «nuevas» instituciones y bajo los «nuevos» lineamientos ideológicos y financieros. Muchas de las políticas de ajuste estructural que se plantearon, obedeciendo a presiones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, fortalecieron y favorecieron esta tendencia internacional. Tales cambios, en años de recesión económica y de agitación política, debilitaron seriamente la intervención del Estado en muchos sectores de la sociedad, principalmente por su austeridad financiera. Esto también se sintió en el sector de gestión del agua, donde se redujeron ostensiblemente los gastos en la gestión de riego y las capacidades de intervención del Estado. Por ello, las comunidades indígenas y campesinas, así como otros usuarios del agua, buscaron nuevos aliados y fuentes de apoyo.

Mientras el Estado nacional se debilitaba, se incrementaban la solvencia financiera y la relativa posición de poder de las ONG, los proyectos financiados por el Banco Mundial y algunos gobiernos provinciales. En el sector de riego estatal, estos «nuevos» actores trabajaron con modelos para la gestión y el desarrollo del riego en los que los usuarios de agua y no el Estado tenían una posición central en la gestión y operación de los sistemas (al igual que en todos los sistemas comunitarios de riego). Sin embargo, para poder asumir estas tareas de gestión, las asociaciones de usuarios de agua y el capital social debían coproducirse con actores locales. El Banco Mundial inspiró cambios en la ley que crearon oportunidades para la creación de asociaciones de usuarios de agua en sistemas de riego gestionados por el Estado. Esto ocurrió en paralelo al financiamiento del programa ecuatoriano de TMR.

La combinación de un Estado debilitado, un nuevo marco jurídico y un mayor poder financiero de las ONG y las instituciones financieras mundiales que creyeron en modelos de gestión de riego basados en el usuario, abrió espacios — a veces forzados— para la creación de las asociaciones de usuarios de agua en sistemas de riego Estatales. Estas asociaciones se convirtieron pronto en espacios a través de los cuales los usuarios campesinos del agua comenzaron a defender sus derechos de agua, tanto dentro de los sistemas de riego, como fuera de ellos. Desde fines de los años noventa y principios de 2000, muchas de las asociaciones de usuarios de agua que se crearon a partir de la década de los años ochenta en adelante, se organizaron en federaciones y redes más amplias, con el apoyo de las ONG y a veces de los organismos estatales (como Interjuntas-Chimborazo, FEDURICC, JAAPRE, Foro). A través de sus federaciones han luchado contra la corrupción y han exigido transparencia en los organismos estatales locales y se han opuesto ferozmente a la privatización y mercantilización de los recursos hídricos. Se han convertido en fervientes defensores de propuestas progresistas como el derecho humano al agua, el carácter no mercantil del agua y de los servicios de suministro de agua y han abogado por modelos de gestión del agua «comunitarios» o «estatales» (Acosta, 2010; García, 2010).

Aunque las reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo provocaron mucho resentimiento y una profundización de la pobreza rural debido a la desactivación de muchos programas sociales y medidas proteccionistas del Estado ecuatoriano, el proceso de neoliberalización (tanto en Ecuador, así como en las ideologías de muchos donantes) ha contribuido a algunos cambios positivos en el sector de riego gestionado por el Estado. Con la reducción de la burocracia nacional, su posición de poder central y paternalista en este sector se resquebrajó. Se abrió el espacio para (y se demandó) la participación de actores estatales descentralizados y no estatales en las actividades de gestión de riego. Muchos de estos promovieron la creación de asociaciones autónomas de usuarios de agua como organizaciones democráticas de la sociedad civil en las que sus miembros fueran capaces de decidir colectivamente sobre la gestión de riego; los usuarios del agua rompieron definitivamente la relación, por lo general, paternalista que tenían con la burocracia de agua. Esto se logró gracias a la participación de las instituciones con las que los usuarios pudieron hacer alianzas en el ámbito del riego —ONG y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)—. Sin embargo, la mayoría de la población ecuatoriana, así como en el sector de la gestión del agua, consideraron muy negativo el balance general de las políticas neoliberales. Este sentimiento «antineoliberal» ha sido uno de los cimientos sobre los cuales Rafael Correa ha construido (unas veces solo discursivamente, en otras,

con acciones muy concretas) sus campañas electorales y su gobierno desde 2007.

Los nuevos espacios de los usuarios se han conformado como una herramienta de los usuarios indígenas y campesinos para defender sus derechos y convertirse en participantes activos de su propio desarrollo, mediante procedimientos democráticos para la toma de decisiones dentro de sus organizaciones, y con la creación de la incidencia política a escalas más amplias a través de sus federaciones y redes. El surgimiento del movimiento PAIS fue bien recibido y muchas de estas organizaciones de usuarios de agua lo apoyaron porque incorporaba muchas de sus demandas históricas antineoliberales. Sin embargo, en este momento, a medida que el gobierno de la revolución ciudadana avanza, los usuarios del agua organizados creen que a pesar de los grandes progresos desde la instalación de este nuevo gobierno, sus luchas por la defensa de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gobernabilidad del agua deben continuar. Al mismo tiempo, han percibido que las alianzas y redes que mantienen con las ONG y otros actores no estatales —en el ámbito local, nacional e internacional— están bajo fuego de este nuevo gobierno. No obstante, están decididos a nutrir y mantener estas redes, ya que estas seguirán siendo una fuente importante y estratégica de apoyo en la continuidad de sus luchas en el ámbito de la gestión del agua, tal como se explorará más detalladamente en los próximos capítulos de este libro.



J. Hoogesteger

Esta fotografía fue tomada el 16 de febrero de 2008, en una de las últimas bocatomas del sistema de riego Guanquilquí-Porotog. En esta foto, los líderes de la comunidad de Rosalía, que administran esta bocatoma, muestran al personal de IEDECA y al autor, cómo funciona el sistema de riego. Esta escena simboliza los dos principales argumentos de este capítulo. Primero, que las comunidades indígenas y campesinas —con el apoyo de las ONG— coproducen sistemas de riego como nuevas escalas sociomateriales. Segundo, para que estas nuevas escalas se consoliden, el capital social se transforma de las estructuras sociales existentes, como los de la comunidad de Rosalía, a nuevas asociaciones de usuarios de agua. Esto último permite materializar el acceso al agua para sus miembros, a través de la acción colectiva y con la creación de alianzas con actores externos, con quienes los usuarios de agua campesinos e indígenas aseguran su acceso al agua y la defensa de sus intereses.

## LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS DEL AGUA EN LA SIERRA DEL ECUADOR\*

### 1. Introducción

En este capítulo, veremos cómo las nuevas asociaciones de usuarios de agua se han conformado como nuevos espacios sociomateriales. Mi argumento principal es que el apoyo de agentes externos ha sido importante para su formación, porque ha facilitado el desarrollo de un marco normativo común, las habilidades técnicas y organizativas en la gestión del agua y el diseño y construcción de los sistemas de riego. Algunas de estas organizaciones se han convertido en importantes espacios en que los usuarios de agua campesinos e indígenas se han empoderado, formando la base del movimiento de los usuarios de agua del Ecuador.

En Ecuador, las comunidades siempre han gestionado los pequeños sistemas de riego comunitarios de manera autónoma, por medio de los marcos normativos locales, la acción colectiva, y con la colaboración y el apoyo mutuo. Desde principios de 1930, el Estado se comprometió a crear sistemas de riego supracomunales, con la construcción y gestión de infraestructuras hidráulicas que cruzan y unen a varias comunidades tanto físicamente (agua

---

\* Este capítulo se basa en mi artículo «Trans-Forming Social Capital Around Water: Water User Organizations, Water Rights, and Nongovernmental Organizations in Cangahua, the Ecuadorian Andes» (2013) que se publicó en *Society and Natural Resources* 26(1): 60-74, y en un artículo aceptado para publicación en *Human Organization* titulado «Social Capital in Water User Organizations of the Ecuadorian Highlands». Se ha ampliado y revisado el contenido de estas publicaciones con el fin de darle consistencia al argumento de este libro.

e infraestructura) como organizativamente. Los organismos estatales se crearon para gestionar, dirigir y controlar estos sistemas socionaturales y entregar agua a nivel de parcela. Esto cambió profundamente los espacios locales existentes, al crear nuevas naturalezas (infraestructura hidráulica y flujos de agua) y nuevas relaciones sociales entre las instituciones burocráticas de gestión de agua, los usuarios y las comunidades.

Como se ha explicado en el capítulo anterior, desde principios de los años ochenta, la función central del Estado en la gestión local del riego empezó a cambiar. Las ONG comenzaron a trabajar activamente en los sistemas de riego estatales, estimulando la consolidación de organizaciones autónomas supracomunales de usuarios de agua que, en base de la acción colectiva, asumirían las responsabilidades de la gestión de riego. Muchas ONG vieron esto como una estrategia para empoderar a las comunidades indígenas y campesinas, al mejorar sus medios de subsistencia a través del riego y hacerles partícipes en las decisiones locales en el dominio del riego. Como resultado, en las últimas tres décadas, las asociaciones campesinas e indígenas de usuarios de agua se han consolidado en la sierra del Ecuador.

En este capítulo, tocaré brevemente el tema del concepto de capital social en el contexto de los sistemas de riego. Me ocuparé del desarrollo histórico del capital social en el altiplano ecuatoriano en el ámbito comunitario; y seguidamente del desarrollo de capital social en los ámbitos fuera de la comunidad. Luego presentaré la historia y el desarrollo del sistema de riego Guanquilquí y Porotog y del sistema de riego Píllaro Ramal Norte. En estos dos casos muestro los mecanismos por los cuales el capital social supracomunal se transforma en torno al agua. Por último, presento cortos casos de asociaciones de usuarios de agua de sistemas de riego estatales que la hidrocracia había administrado por años. Estos casos ilustran el modo en que los usuarios de agua campesinos e indígenas han sido capaces de convertirse en participantes activos en la gestión de riego local. Las conclusiones analizan las diferentes metodologías de intervención de las ONG y muestran como estas repercuten en la transformación del capital social dentro de las asociaciones de usuarios del agua.

## 2. El capital social en las comunidades andinas del Ecuador

Para resolver los problemas locales (de agua), las comunidades de la sierra han desarrollado históricamente el capital social a través de la coordinación de la acción colectiva comunitaria. El capital social en las comunidades andinas ecuatorianas se expresa en sus diversos esfuerzos colectivos para mantener y transformar lugares y formas de vida (Bebbington y Perreault, 1999).

Estos esfuerzos se coordinan por lo general mediante el trabajo comunitario (mingas). Las mingas son casi siempre obligatorias para los miembros de la comunidad<sup>1</sup> y las preparan y coordinan los líderes de la comunidad y son discutidas en las asambleas comunitarias. Antes del fin de la hegemonía de la hacienda, en las zonas rurales, generalmente se practicaban las mingas en beneficio de los hacendados locales y las élites urbanas (Korovkin, 1997b). Hoy en día se las organizan para actividades y proyectos que beneficien a la comunidad como el mantenimiento y la construcción de vías de acceso, abastecimiento de agua y sistemas de riego, escuelas y otras infraestructuras.<sup>2</sup>

A pesar de que las familias de la sierra se dispersan cada vez más por la migración hacia los centros urbanos y el extranjero para trabajar o dedicarse al comercio (Bebbington, 1993; Jokisch, 2002), las mingas todavía existen en casi todas las comunidades (Korovkin, 1998). Una de las consecuencias de la migración temporal laboral, predominantemente por parte de los hombres, es que las mujeres han llegado a desempeñar un papel crucial en la vida de la comunidad campesina y en las mingas (Boelens y Zwarteven, 2002). Las normas específicas para la participación y colaboración en las mingas han cambiado para adaptarse a las nuevas realidades locales. Por ejemplo, las comunidades organizan cada vez más mingas y reuniones los fines de semana o períodos de vacaciones, para facilitar la participación de los migrantes y los miembros de la comunidad que dependen del trabajo asalariado. Otra regla común es que la responsabilidad del ausente se puede transferir a otro miembro del hogar (se delega al esposo o esposa, padres o hijos); a otro momento; o cumplirse económicamente. La participación en estas actividades de la comunidad define las relaciones sociales internas y a veces la distribución de los recursos como el acceso a la tierra, el agua, los bosques o páramos (Boelens, 2008a).

Como muchos otros asuntos de la comunidad, en la sierra ecuatoriana la mayoría de comunidades administran sus recursos hídricos a través de las mingas y otras formas de acción colectiva (Boelens, 2008a). Estas se generan por medio de mecanismos de autogobierno y autonomía que crean y construyen el capital social en torno al agua que, por lo general, es la única manera de defender los derechos individuales (especialmente de la familia) al agua de amenazas externas (Beccar, Boelens y Hoogendam, 2002). Según Boelens (2008a) su fuerza reside en la profunda imbricación que tienen en la convivencia

- 
1. Se asignan las tareas de trabajo y participación según la capacidad del individuo. Generalmente, las mujeres embarazadas y ancianas están exentas de este trabajo.
  2. En los proyectos con financiamiento externo, las comunidades generalmente acuerdan proporcionar la requerida mano de obra calificada (o no calificada) a través de las mingas.

comunitaria local. El resultado de este engranaje, es que los mecanismos de asignación y distribución de agua resultan de la mezcla de marcos normativos provenientes de múltiples instituciones sociales y políticas locales, y algunas regionales y nacionales; algunas de las cuales no están —o están poco— relacionadas con el agua.

Durante mi trabajo de campo, visité varios de estos sistemas de riego comunitarios en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Pichincha. Las haciendas, que habían sido divididas y entregadas a las comunidades indígenas y campesinas durante la reforma agraria, tenían muchos de estos sistemas. Otros sistemas siempre habían sido propiedad de las comunidades «libres». Independientemente de sus orígenes, todas ellas daban agua a los miembros de la comunidad, sobre la base del capital social «interno». Sin embargo, varios de estos sistemas comunitarios han desarrollado cierto grado de capital social «externo» mediante el cual se han podido vincular con agentes externos (ONG de desarrollo u organismos estatales) para la expansión y/o «mejora» de sus sistemas de riego.

### 3. Capital social supracomunitario en la sierra del Ecuador

La acción colectiva es importante para el desarrollo de las comunidades, pero se ve limitada por su alcance intrínsecamente local. Para superar esta limitación escalar e incidir políticamente, en el Ecuador, desde por lo menos la década de los años veinte, las comunidades campesinas e indígenas rurales han participado en organizaciones campesinas supracomunales, con el fin de luchar por mejores condiciones de trabajo, el reconocimiento y acceso a las tierras. Desde aquella década, los organismos estatales, así como los sindicatos, las ONG de desarrollo nacionales e internacionales y las iglesias católica y protestante han facilitado la formación de las organizaciones campesinas (Perreault, 2003). Según Perreault (2003), el modelo corporativista del Ecuador también desempeñó un papel importante en este proceso, porque concedía beneficios del Estado a través de organizaciones estatales de clases, hayan sido laborales o campesinas. Muchas de estas organizaciones no estuvieron delimitadas territorialmente y aunque su presencia en algunas regiones era más fuerte que en otras, las diversas organizaciones campesinas casi siempre estaban presentes de manera simultánea. Sus opiniones políticas y religiosas variaban, así como sus estrategias para adquirir tierras y estimular el desarrollo de las zonas rurales. Estas diferencias crearon tensiones y conflictos entre las comunidades. De esta manera, aunque el capital social supracomunitario se había construido en algunos ámbitos específicos, también impedía el desarrollo del capital social en organizaciones supracomunales territoriales.

Una vez que adquirieron las tierras, durante las reformas agrarias de los años sesenta y setenta (véase de Janvry y Sadoulet, 1989), muchas comunidades se enfrascaron en luchas para la obtención de agua de riego, ya sea mediante la rehabilitación de los sistemas de riego pertenecientes a las antiguas haciendas, o con la construcción de nuevos sistemas (a menudo financiados por agentes externos y el Estado). Por su tamaño, muchos de estos sistemas de riego abastecían a varias comunidades. Sin embargo, en este ámbito las comunidades vecinas casi no existían mecanismos de colaboración, por ello a veces todavía existe tensión, desconfianza y conflictos entre comunidades, lo que influye en la consolidación del capital social que podría llegar a ser regionalmente relevante. En el siguiente estudio de caso, podemos ver cómo en esos contextos el desempeño de los agentes externos puede ayudar a superar estas diferencias. En otros casos, como en Píllaro, que se presenta más adelante, las intervenciones de los agentes externos en los sistemas de riego justamente debilitan las formas existentes de colaboración campesina, mediante la creación de nuevas escalas organizacionales relacionadas exclusivamente con la gestión del riego. Finalmente, los casos de sistemas de riego estatales transferidos muestran que los usuarios del agua campesinos pueden desafiar, a través de la toma de decisiones democráticas dentro de sus asociaciones, el poder de agencias estatales y el de los terratenientes.

#### 4. El sistema de riego Guanguilquí-Porotog

El sistema de riego Guanguilquí-Porotog<sup>3</sup> se encuentra al sur del cantón Cayambe, en el norte del Ecuador (véase Mapa 4.1). Las haciendas productoras de cereales construyeron el sistema de riego Guanguilquí y Porotog para regar los cultivos de las partes bajas de sus tierras. La construcción de 43 kilómetros de canales, que conducía agua de los manantiales en Guarimburgo hacia la hacienda productora de granos Guanguilquí, comenzó alrededor de 1850. Con los cambios macroeconómicos y sociales de mediados del siglo XX, las haciendas perdieron muchos de sus privilegios. Un factor importante fue que el Estado otorgó a los miembros de las comunidades más derechos como trabajadores (salarios mínimos y horarios de trabajo regulados) (cf. Korovkin, 1997a, 1997b). Al mismo tiempo, los productos que la mayoría de las haciendas

---

3. Según los datos inéditos del MAGAP («Inventario de los sistemas de riego de la provincia Pichincha», 2013), las comunidades y las organizaciones de usuarios del agua de los sistemas de riego Guanguilquí y Porotog tienen una asignación de agua de 214 l/s con los cuales 1016 usuarios del agua riegan 2171 hectáreas; Además la organización Cangahua-Guanguilquí tiene una asignación de agua de 587 l/s con los cuales 2840 usuarios del agua riegan 6000 hectáreas.



habían cultivado (trigo, cebada y maíz) perdieron su valor en el mercado. Sumando a esto, con el proceso de la reforma agraria, las comunidades recibieron tierras de la hacienda.<sup>4</sup> El colapso de un par de tramos del canal principal (en la cabeza) y la falta total de mantenimiento del sistema debido a los altos costos de mano de obra y los bajos ingresos de las haciendas, hicieron que el canal de Guanguilquí se volviera inoperativo a mediados de los años setenta (Cisneros, 1987).

#### *4.1. De conflictos a alianzas supracomunitarias por el agua*

Desde la década los años treinta, en el área de Cayambe, debido a la influencia de las organizaciones indígenas y socialistas, los reclamos por una reforma agraria comenzaron muy pronto (Perreault, Bebbington y Carroll, 1998). Muchos de estos reclamos se articulaban a instancias superiores a través de sindicatos y federaciones indígenas. Según Perreault, Bebbington y Carroll (1998) las diferentes afiliaciones crearon serias divisiones entre las comunidades afiliadas a la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) y, aquellas otras afiliadas a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC). La FEI optó por una estrategia más radical de ocupación de tierras, mientras que FENOC trabajó por las vías formales de la ley de tierras.

Una vez que adquirieron tierras, muchas comunidades decidieron acceder al agua. La Ley de Aguas de 1972 había nacionalizado el agua y abierto oportunidades a las comunidades para acceder formalmente al agua. Cinco comunidades de la zona alta del sistema de riego decidieron rehabilitar colectivamente los doce primeros kilómetros del canal. Una de las comunidades al lado del canal Guanguilquí, bien informada gracias a su participación en las federaciones nacionales, lo hizo posible al solicitar, en noviembre de 1972, una dotación de agua. Poco a poco, otras comunidades y haciendas también fueron solicitando dotaciones de agua:

Las comunidades comenzaron a luchar solas. Cada una por su lado con sus abogados, con sus asesores. Eran quince comunidades, quince abogados. Ellos decían «quince litros le saco para su comunidad así facilito» pero llegando el caso no hacían. Al INERHI [Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos] le dieron también un tiempo difícil porque no sabía a quién darle el agua [...] el agua no se alcanzaba y el INERHI no resolvía [...]

---

4. Por lo general, las haciendas mantuvieron las mejores tierras, dejando las de las partes altas para las comunidades.

[...] en ese tiempo todos éramos analfabetos y pues no sabíamos. No sabíamos qué escrito salía y qué decía el escrito. Solo haciéndole leer a alguien... El mismo abogado para los hacendados, el mismo abogado para las organizaciones campesinas, entonces hasta el mismo abogado fue tesorero de la Junta de las comunidades. Nosotros damos en cuenta por qué se hacen las audiencias. Las comunidades vengan para el viernes y las haciendas ya han estado llegando el día lunes. Entonces ha estado trabajando a las dos aparte [...] como muñecos. (Ex dirigente de la Junta de Riego Guanguilquí) (Ex dirigente de la Junta de Riego de Guanguilquí) (Anciano dirigente de la organización de usuarios de agua de Guanguilquí, febrero de 2008).<sup>5</sup>

El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) resolvió la primera concesión para el canal de Guanguilquí en 1980. Este fallo otorgó 220 l/s al canal de Guanguilquí, de los cuales el 80% fue para las haciendas y el 20% para las comunidades. Ese mismo año, algunas comunidades apelaron legalmente esta decisión.

Aunque algunos líderes de la comunidad intentaron consolidar la colaboración entre las diferentes comunidades que querían el acceso al agua, prevalecieron las divisiones entre ellas. Hubo varios intentos de los sindicatos locales para crear una organización supracomunitaria de usuarios de agua, pero sin éxito. En la década de los años ochenta varias comunidades se reunieron un par de veces para este propósito, pero no se llegó a ningún consenso; así lo expresa un veterano dirigente:

Entonces había las organizaciones políticas [...] Entre ellas no querían juntar(se) porque decían que si la gente se unifica nosotros vamos a quedar vacíos. Viendo eso nosotros cogimos otra estrategia. Usted puede ser religión, usted puede ser común, puede ser católico, eso no nos importa, cada cual tenga su política, nosotros vamos a unificar solamente por el agua. Con esa estrategia avanzamos a formar la Junta de Agua y nos unimos por una sola causa [...], el agua, todo lo demás queda por fuera de la organización. (Ex dirigente de la Junta de Riego Guanguilquí)

Para superar este impasse, en 1983, las comunidades que habían intentado crear una organización de usuarios de agua, pero que habían afrontado los conflictos existentes entre comunidades, se acercaron a una ONG local: el Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Le pidieron ayuda para rehabilitar

---

5. Para proteger la identidad de los entrevistados, en este capítulo me referiré a ellos en relación con los cargos que tenían o tienen.

el canal para acceder al agua. El CAAP comenzó con una fase piloto entre 1983-1984 para estudiar, con las comunidades, las posibilidades de rehabilitación del sistema de riego.

Uno de los importantes resultados de esta fase fue el reconocimiento de que la rehabilitación del sistema de riego solo sería posible si todas las comunidades a lo largo del canal colaboraban. Para reunir a las comunidades se necesitaba un marco normativo ampliamente aceptado que definiera las expectativas mutuas (con reciprocidad). Para entender lo que implicaría este marco normativo «aceptable», el personal del CAAP caminó muchas veces por los alrededores del canal y sostuvo conversaciones con los líderes de las comunidades, así como con las organizaciones nacionales. «Tuvimos que discutirlo comunidad por comunidad para ver cómo querían dividir el agua. Hubo diferentes opiniones y maneras en que querían distribuir el agua» (Ex personal del CAAP, febrero de 2008). Los aspectos importantes en estas discusiones fueron: a) las reglas de inclusión y exclusión de los beneficiarios (individuos y comunidades); b) criterios para distribuir el agua; y c) los procedimientos para las toma de decisiones y cuestiones de liderazgo.

Pese al hecho de que el CAAP condicionó un su apoyo al establecimiento de un marco normativo común, las discusiones y negociaciones con las comunidades a lo largo del canal principal duraron dos años para llegar a un acuerdo sobre las reglas, los derechos y las sanciones que iban a regir en el acceso al agua. Una vez que se acordaron los principios básicos, en agosto de 1985, la primera reunión se organizó para: a) acordar, establecer y legitimar explícitamente un marco normativo (de derechos de agua) amplio, compartido, supracomunitario; y b) iniciar, sobre la base del acuerdo de derechos de agua, la coordinación de actividades para restaurar el canal y garantizar legalmente la asignación de agua a las comunidades.<sup>6</sup> Los derechos de agua se fundamentaron bajo los siguientes principios:

- Únicamente las comunidades a lo largo del canal donde el riego era técnicamente factible podían participar en el proceso.
- El agua sería para todos los que trabajaban por ella (independientemente de su afiliación política, étnica o religiosa; el tamaño de la tierra; la ubicación a lo largo del canal), para todos igual aunque sea un poco. Esto implicaba que la distribución de agua a las comunidades se determinaría por el número de hogares que trabajó para acceder al agua, independientemente del tamaño de la tierra de cada familia o comunidad.

---

6. Inicialmente se reunieron quince de las ahora veintinueve comunidades beneficiarias. La mayoría de las que se unieron más tarde, está ubicada al extremo del canal.

- Solo el trabajo (sean faenas y otras actividades colectivas tales como reuniones, manifestaciones y sus aportaciones monetarias o en especie) genera «derechos de agua».
- Las comunidades rehabilitarían todo el canal a través de la inversión de mano de obra.
- Los asuntos de agua y los relacionados con la toma de decisiones comunitarias se abordarían a través de la asamblea o consejo comunitario, por lo tanto los hogares individuales solo podrían participar a través de su comunidad.
- La toma de decisiones a nivel supracomunal se realizaría democráticamente dentro del consejo intercomunitario.
- El principal conflicto por el agua no era entre las comunidades, sino con las haciendas y el Estado.
- Los procedimientos legales continuarían hasta que la sentencia del agua fuera favorable para las comunidades.

En esta reunión se estableció un Consejo Intercomunitario (para cumplir con los requisitos oficiales de ley, se le registró en el año 2000 como Asociación de Usuarios de Agua de Cangahua). Para asegurar la representación de todas las comunidades en la toma de decisiones, se incluyó en el Consejo un número similar de representantes de cada comunidad participante (todas con los mismos derechos). Este Consejo se reuniría una vez al mes para evaluar el progreso de los objetivos establecidos por cada comunidad y coordinar las actividades supracomunales. El CAAP apoyó este Consejo al facilitar y a veces presidir las reuniones, mediar en los conflictos, enviar invitaciones y brindar asesoramiento logístico y técnico en las labores de rehabilitación del sistema de riego. Luego de unos meses de trabajo y para solicitar legalmente una asignación de agua para todo el sistema de riego, el Consejo Intercomunitario creó las Organizaciones de Usuarios de Agua de los sistemas de riego Guanguilquí y Porotog, de acuerdo a ley. En el Cuadro 4.1 podemos ver la forma en que se organiza la gestión del agua según el actual acuerdo.

Se organizaron mingas de agua para restablecer el canal principal. Para los tramos difíciles (especialmente en la cabeza) se organizaron mingas supracomunales. La rehabilitación del resto del canal principal pasó a ser responsabilidad de cada comunidad. Se asignó a las comunidades un tramo proporcional al número de personas que querían trabajar por el agua en cada comunidad. La construcción de canales secundarios y terciarios fue también responsabilidad de las comunidades. Gracias a que los asuntos de agua de la comunidad se abordaban en la Asamblea comunitaria, el trabajo se coordinó a través

## CUADRO 4.1

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS SISTEMAS DE RIEGO GUANGUILQUÍ Y POROTOG

NIVEL	FUNCIONES
Asociación de Usuarios de Agua de Cangahua	Agrupa a los usuarios de los sistemas de riego Guanguilquí y Porotog y se encarga de las relaciones exteriores para obtener más agua, obras, proyectos, promoción de políticas. Las decisiones las toman los representantes de todas las comunidades en las asambleas generales. Las acciones las coordina el consejo ejecutivo, constituido legalmente y reconocido por el gobierno desde el año 2000, cuando reemplazó al Consejo Intercomunitario.
Organizaciones de Usuarios del Agua Guanguilquí y Porotog	Con un aguatero y la organización de mingas y contribuciones intercomunitarias, administran, operan y mantienen los canales principales, resuelven los conflictos. Reúnen a todas las comunidades (a través de sus representantes) que pertenecen a un sistema de riego. Las decisiones las toman todos los representantes de las comunidades en la asamblea general. El gobierno las ha constituido y reconocido legalmente.
Asamblea Comunitaria	Gestionan el agua en el ámbito comunitario, con sus propias formas de organización adaptadas a la realidad de cada comunidad. Las decisiones se toman en la asamblea general. Algunas comunidades grandes se han dividido por sectores para administrar el sistema de riego.

Fuente: elaboración propia.

de las mingas comunitarias de agua que eran obligatorias solo para aquellos que trabajaban por el agua.

En los ámbitos comunitario y supracomunitario, los usuarios del agua desarrollaron habilidades técnicas para la construcción, operación y mantenimiento del sistema de riego. La metodología de intervención del CAAP desempeñó un papel importante en esto. El asesoramiento técnico del CAAP, para la construcción, operación y mantenimiento del sistema de riego, se dio a través de una metodología participativa interactiva (Hendriks, 2002). Los diseños de infraestructura (canales, estructuras divisorias y reservorios), los turnos y el reparto se concibieron durante las asambleas de la comunidad, mediante procesos de diseño participativo con los usuarios del agua. En estas sesiones, tanto el personal del CAAP como los usuarios del agua discutieron, adaptaron e

internalizaron la concepción de los diseños presentados por el CAAP. Una vez que se aprobaron los diseños en las asambleas de la comunidad, los usuarios del agua empezaron la construcción. El CAAP se encargó de la provisión de materiales de construcción y supervisión técnica con recursos externos. En las asambleas comunitarias se eligieron a los aguateros de entre los usuarios del agua de las comunidades, para la administración de los canales y el agua. El CAAP entrenó a los aguateros para operar el sistema.

En una entrevista de grupo (2008), los ex líderes, que habían participado en las fases iniciales de la asociación de usuarios de agua, reflexionando sobre la consolidación de la organización supracomunitaria, coincidieron en que el apoyo externo del CAAP había jugado un papel importante en el desarrollo de la colaboración supracomunal. El hecho de que el personal del CAAP no tuviera un anclaje local político, religioso o étnico ni otro interés en acceder al agua —que no sea trabajar por el sistema de riego— fue importante para superar la desconfianza que existía como producto de los fallidos intentos anteriores para establecer tal colaboración. La confianza que el CAAP se ganó en cada comunidad facilitó las primeras discusiones y negociaciones para implementación de un marco normativo común. Otro factor importante fue que a través del marco normativo aprobado colectivamente (que había establecido las mismas reglas para todos), las diferencias (políticas, religiosas, étnicas) fueron dejadas de lado. Aunque muchos líderes tenían experiencia en colaboración supracomunal en organizaciones campesinas, el apoyo inicial del CAAP les enseñó habilidades importantes para presidir las reuniones y negociaciones en un nuevo contexto. Para la construcción, operación y mantenimiento del sistema de riego, la participación del personal del CAAP también fue importante ya que tanto como expertos técnicos así como capacitadores entrenaron a las comunidades en el manejo del sistema de riego.

#### *4.2. Las luchas supracomunales por la construcción y mejoramiento del sistema de riego*

Además de rehabilitar el canal, las comunidades apoyadas por el CAAP tuvieron otras dos tareas paralelas: (1) ejercer presión constante sobre el INERHI para que emita su asignación a favor de las comunidades y; (2) buscar nuevas fuentes de agua. Para demostrar al INERHI que su necesidad de agua era legítima, se organizó un censo intercomunitario entre 1986 y 1987. El CAAP coordinó el trabajo y sistematizó los datos:

Para media hectárea, para una vaquita, no se justificaba darnos agua. Cómo resolver de parte del INERHI si no se tenían lineamientos técnicos para cantida-

des tan pequeñas de agua. Entonces hicimos un censo de todito lo que tenían los campesinos en total. Con esto se mostró a los peritajes que los campesinos necesitaban agua.

El proceso estaba estancado no se movía, no pasaba nada. ¿Cómo hacemos virar la tortilla, como vamos a sacar a favor nuestro el agua? Los compañeros del CAAP nos asesoraron en ese momento y nos dicen «hagamos una huelga en las oficinas del INERHI, en Quito mismo». [...]

[en Quito] Nosotros llegamos desde las seis de la mañana y pite y pite y pite entrábamos, entrábamos a las oficinas del INERHI [...] todito en cada piso ubicamos gente, gente, gente. Entre las diez de la mañana cerramos la puerta principal y todos los indios adentro. [...] La gente tenía coraje y la experiencia de la toma de las tierras. [...] Con ese susto ya trataron de resolver mejor de inmediato. (Ex dirigente de la Asociación de Usuarios de Agua de Cangahua, febrero de 2008)

Este plantón aceleró las decisiones y el INERHI, sobre la base del censo, resolvió el caso mediante la concesión del 92% del agua a las comunidades y el 8% restante a las haciendas. Con la asignación formal de agua, las comunidades, a través del CAAP, se pudieron vincular con los donantes internacionales y las agencias gubernamentales que financiaron la construcción, ampliación y rehabilitación del sistema de riego. El CAAP y posteriormente IEDECA<sup>7</sup> consiguieron los fondos y proporcionaron los conocimientos técnicos. En los años 1990-1991, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) proporcionó fondos para revestir y mejorar el canal principal. El gobierno neerlandés financió la construcción de las estructuras de distribución, reservorios y canales secundarios y terciarios (1993-1997).

Luego de haber visto los frutos de la colaboración supracomunal, nuevas comunidades, especialmente al final del canal donde el riego ahora era técnicamente factible, gradualmente mostraron su interés por convertirse en usuarios del agua. Esto implicó conflictos y grandes discusiones entre los titulares de derechos, IEDECA y los nuevos solicitantes. Se acordó que las «nuevas» comunidades y hogares solo podrían acceder al agua si se encontraban

---

7. En 1990, esta ONG se dividió de la CAAP que había trabajado con las comunidades de Cangahua en su lucha por el agua. Una parte del personal del CAAP se organizó independientemente como IEDECA y se separó del CAAP para continuar con los proyectos de riego, que el CAAP ya no consideraba como su ámbito de trabajo. Ahora IEDECA trabaja en varios proyectos de desarrollo rural en la sierra ecuatoriana con el esfuerzo conjunto de las comunidades y la institución.

y materializaban nuevas fuentes de agua. Para ganar su derecho al agua, los «recién llegados» tenían que participar del trabajo supracomunal para: a) dar mantenimiento al sistema de riego, b) acceder a nuevas fuentes de agua con un permiso legal, y c) materializar las inversiones externas para construir la infraestructura necesaria que permita utilizar las nuevas fuentes de agua. Los «nuevos» reclamos por agua y los problemas de escasez de agua, en las comunidades en estación seca, obligó a buscar nuevas fuentes con el fin de aumentar el flujo total del sistema de riego.

Se reunió a las comunidades de las cuatro parroquias por el motivo de que no existió agua suficiente. El canal Porotog tiene en papeles 126 l/s, Guanguilquí tiene 222 l/s en papeles [...] pero en la práctica no existe eso. Guanguilquí tenía en estiaje 80 l/s a 60 l/s y Porotog unos 80 l/s. Entonces, para complementar eso se tenía que buscar otras aguas y por eso acudimos a pedir las aguas de la parte oriental que está en Oyacachi. (Líder de la organización de usuarios de agua de Porotog, febrero de 2008)

A comienzos de la década de los noventa, las comunidades solicitaron el derecho de usar agua de otras fuentes en Oyacachi. En 1993, INERHI concedió 500 l/s de los manantiales de Oyacachi para las comunidades de Cangahua. Con esta concesión y los fondos de Banco Mundial a través del Ministerio de Bienestar Social, comenzó la construcción de un túnel para traer agua de Oyacachi a los sistemas de riego de Guanguilquí y Porotog (bajo la supervisión del Estado). Se contrató una empresa para construir el túnel y empezó a trabajar, pero en 1997 los fondos se agotaron, y el proyecto se detuvo. Las comunidades respondieron con revueltas:

Tuvimos que organizarnos y movilizarnos. Tomamos carreteras, visitas al ministerio... ¿A la final, que se consiguió? Nos visitaron a Cangahua el Lucio Gutiérrez, el Fabián Alarcón, el Palacios, los presidentes nos visitaron a Cangahua... [...] Luego de eso comenzaron a trabajar el túnel y volvieron a paralizar la construcción por que quedó desfinanciada una segunda vez. Entonces las compañías comenzaron a sacar la maquinaria y pues tuvimos que hacer una zona de paro por unos seis meses en la zona de Larcachaca. No dejamos ni salir ni entrar carros para que el gobierno preocupe en nuevamente financiar ese proyecto. A la final se logró terminar... (Ex dirigente de la Asociación de Usuarios de Agua de Cangahua, febrero de 2008)

Para exigir la culminación del proyecto, además de las acciones antes mencionadas, las comunidades organizaron quince movilizaciones (con 1500 a

2000 personas cada una) a Quito. Finalmente, durante el mandato presidencial de Gustavo Noboa se liberaron los fondos para completar el túnel, que se terminó en 2001.<sup>8</sup>

En 1995, el CNRH —que sustituyó al INERHI en 1994— dio a los usuarios de agua de Cangahua 1093 l/s adicionales de varios manantiales de Oyacachi. La Empresa del Agua y Alcantarillado de Quito (EMAAP-Q) apeló esta sentencia porque tenía un proyecto para obtener agua de las mismas fuentes. Este caso se decidió en 1997, en el que se le otorgó 250 l/s a Cangahua. Sin embargo, pese a que la sentencia les favorece, no usan el agua.<sup>9</sup> La Junta ha seguido buscando nuevas fuentes de agua. En 2005, el CNRH concedió otros 513 l/s adicionales a Cangahua. Sin embargo, la comunidad de Oyacachi apeló esta decisión que sigue sin resolverse. En el ámbito más local, varias comunidades han accedido a pequeños créditos financieros para mejorar su sistema de riego mediante la instalación de riego por aspersión. De manera significativa, se accede a la mayoría de estos programas a través de enlaces externos que sus organizaciones de usuarios de agua han sido capaces de establecer.

A nivel nacional, la organización de usuarios de agua es un miembro activo de la CONAIE. En varias ocasiones, cientos de personas se han movilizado en manifestaciones nacionales para luchar por la inclusión de sus demandas en las políticas nacionales y regionales del agua. De esta manera, ellos han estado presentes en los debates que condujeron a la nueva Constitución de Ecuador (2008), y han estado fuertemente comprometidos con las movilizaciones por la nueva ley de aguas. Algunas de las demandas que se han incorporado con éxito en el marco jurídico nacional incluyen: el reconocimiento de los derechos consuetudinarios del agua y el carácter no privado de los derechos de agua, y la prestación de servicios de agua. En la actualidad están luchando por una estructura de gestión de agua más democrática a nivel nacional, mediante la creación de mecanismos de participación vinculante.

### 4.3. *Los desafíos y conflictos internos*

Aunque las luchas y logros de los usuarios del agua organizados de estos sistemas de riego han sido impresionantes, estos no han llegado sin disputas ni conflictos internos. En el ámbito local, a pesar del claro marco normativo

---

8. El costo final fue de US\$19 millones, más de lo que se presupuestó originalmente de US\$3 millones.

9. Para utilizar esta agua, las comunidades tendrán todavía que construir once kilómetros de canal para conducir el agua desde sus nacientes hasta el túnel.

que se ha establecido, el robo de agua a lo largo de los canales ha sido un problema constante que ha causado varios conflictos internos entre los usuarios de agua y entre comunidades. Se han tomado muchas medidas normativas, pero el problema no se ha resuelto del todo. Por tanto varias comunidades quieren que sus canales secundarios y terciarios sean presurizados (cavadas preferentemente bajo tierra).

Los puestos dirigenciales de las organizaciones de usuarios de agua de Guanguilquí y Porotog también han sido mal manejados. Por ejemplo, entre 2004 y 2006, la dirigencia de la organización de los usuarios de agua de Guanguilquí elevó gradualmente las tarifas de agua, sin dejar en claro la necesidad de hacerlo. Al mismo tiempo, había gastado los fondos ahorrados para contingencias que las anteriores juntas directivas habían dejado. La Junta no pudo explicar esos desembolsos y circularon los rumores de que el dinero se usaba en gastos personales, préstamos a familiares y aliados políticos. A pesar de la invocación a la transparencia financiera, la Junta no pudo mostrar, ni justificar la situación económica de la organización de usuarios de agua. En 2006, después de la constante presión de los miembros de la asamblea general, se destituyó a los líderes.

Aunque muchos conflictos internos se han resuelto al interior de las comunidades y organizaciones de usuarios de agua, todavía hay casos en que una o más partes involucradas en el conflicto han buscado el consejo y el papel mediador del IEDECA. Muchas comunidades siguen solicitando apoyo a esta ONG, aunque su legitimidad depende mucho de la cercanía que tiene con los miembros de la comunidad y los líderes de las organizaciones de usuarios de agua. Por muchos años, una de las figuras clave de la Junta de la Organización de Usuarios de Agua de Cangahua (reelegido muchas veces para distintos cargos) ha trabajado como capacitador y técnico del IEDECA, y ha logrado una relación muy estrecha entre las dos organizaciones.

Finalmente, los graves daños infraestructurales en el canal principal debido a, por ejemplo, los deslizamientos de tierra, son una seria amenaza para el sistema de riego. A causa de la renuencia general de los usuarios de agua para pagar una cuota de agua y al temor siempre presente de que haya corrupción en la junta directiva (especialmente si están implicadas grandes sumas de dinero), no hay ningún fondo para cubrir los gastos en caso de que un canal principal se malogre, ni para invertir en la modernización de la infraestructura existente, que no pueda solucionarse solo con la mano de obra (mingas). Para estos gastos, los usuarios de agua se basan hasta ahora en su capacidad para vincularse y apoyarse en instituciones externas (gubernamentales y no gubernamentales) para encontrar financiación. Esta estrategia, por lo visto, aún funciona, aunque también significa que las reparaciones o

inversiones mayores demorarán, y que los dejará sin acceso al agua por un largo tiempo.

## 5. El sistema de riego Píllaro Ramal Norte<sup>10</sup>

El sistema de riego Píllaro Ramal Norte, en el municipio de Píllaro, de la provincia de Tungurahua, tiene actualmente una asignación de agua de 1270 l/s, con las que se riegan 3270 hectáreas, con una distribución de agua de 0,39 l/s por ha, beneficiando a unas 3100 familias (véase el Mapa 4.2). La historia del sistema de riego comienza a finales de la década de los años sesenta. INERHI había construido la presa Pisayambo y la central hidroeléctrica de Pucará. Los planes del INERHI preveían la construcción del sistema de riego Píllaro para utilizar productivamente el agua que pasaría por la central hidroeléctrica con fines de riego. Se construyeron un túnel de tres kilómetros y un distribuidor (Santa Rita), que divide el flujo en dos secciones principales, el sistema Píllaro Ramal Norte y Sur (véase el Mapa 4.2), pero, por falta de fondos, la construcción del sistema de riego se suspendió en 1971.

En la ciudad de Píllaro, algunas comunidades tenían agua de riego de los pequeños sistemas de riego gestionados por la comunidad (Dries van den y Jaramillo, 2000). Sin embargo, para la mayoría, el más grande sistema de riego que el Estado había proyectado era la única manera de acceder al agua, y algunas comunidades que ya contaban con riego, esperaban conseguir una mayor asignación de agua con el proyectado «nuevo» sistema de riego. Con el fin de agrupar los esfuerzos de las diferentes comunidades y luchar en el ámbito supracomunal por el sistema de riego y más ampliamente en el desarrollo regional, las comunidades de la parroquia de San Andrés, en el municipio de Píllaro, de la provincia de Tungurahua, formaron, en 1995, la Federación de Organizaciones Campesinas de la Parroquia San Andrés del Cantón Píllaro, (FOCCAP). Así lo explicaba un dirigente comunitario, en febrero de 2008:

En cada comunidad habíamos organizado un comité de desarrollo [...] después congregamos estos comités de las diferentes comunidades en la FOCCAP para aunar esfuerzos, con el fin de encontrar fuentes externas de apoyo para desarrollar la región. Empezamos primero con algunos fondos de PRODEPINE. Con la organización hemos progresado.

---

10. El sistema de riego Píllaro se compone de los canales principales Píllaro Ramal Norte y Píllaro Ramal Sur. En el momento de mi investigación solo habían empezado las intervenciones técnicas y organizativas en Píllaro Ramal Sur, por lo tanto, he centrado mi estudio de caso en el canal Píllaro Ramal Norte como ya se ha explicado en este capítulo.

Después de la Fundación de la FOCCAP, esta Federación coordinó la participación de las comunidades de la parroquia de San Andrés para completar los 17,6 kilómetros del canal principal de Píllaro Ramal Norte a través de mingas colectivas. Así lo explicó un dirigente de la comunidad de San Andrés, en febrero de 2008:

Hemos luchado; hemos tratado de financiar nuestros proyectos. [...] Intentamos conseguir que los gobiernos nos ayuden, pero nos organizamos [...] cada sábado y domingo trabajábamos en el canal principal. Tuvimos un presidente de todas las comunidades y nos llamaba a trabajar a en las mingas.

Según la FOCCAP, entre 1995 y 1997, las comunidades cavaron el canal con una inversión de 90.000 jornadas/persona y con otras contribuciones materiales y financieras (Dries y Jaramillo, 2000). En 1997, las comunidades de la cabecera del canal principal comenzaron a usar el agua. Mientras trabajaba en la construcción del canal, la FOCCAP buscó el apoyo técnico y organizativo externo para completar el sistema de riego. Inicialmente se ejerció mucha presión en la CDR CORSICEN que era formalmente responsable de la construcción y gestión de este sistema de riego estatal desde 1994, cuando se disolvió el INERHI.

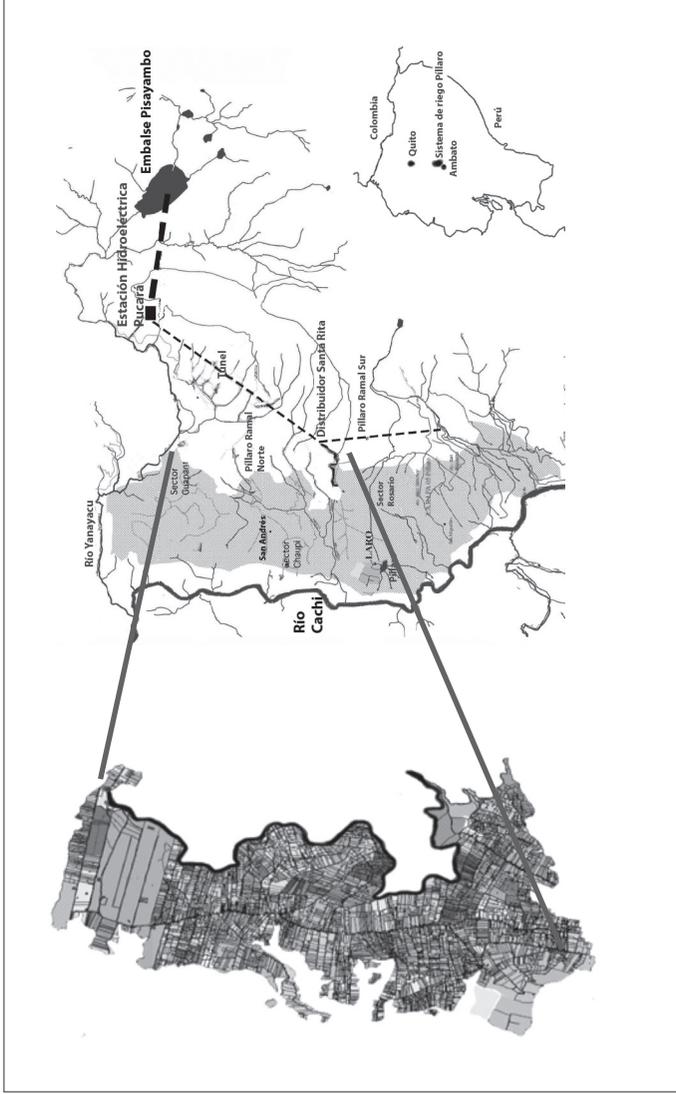
CORSICEN no tenía fondos para completar la construcción del canal y, en el contexto político de fines de los años noventa, era muy poco probable que esta institución pudiera conseguir financiación para algún proyecto. Por lo tanto, como parte de los esfuerzos de la FOCCAP para encontrar financiación, entre 1997 y 1998 se acercaron a varias ONG, incluyendo IEDECA y CESA. IEDECA, al que abordaron primero, declinó al llamado porque no tenía interés en trabajar en un sistema de riego estatal, en el que los derechos de agua y las estructuras organizativas de la gestión de riego se rigieran por las reglas del Estado (y en este caso, bajo el control de CORSICEN) (véase también Boelens, 2008a).

A finales de 1998, con fondos de desarrollo extranjero, CESA comenzó un proceso de planeamiento y diagnóstico participativo que resultó en un Plan de Desarrollo Local de Planificación, con propuestas de financiación para iniciar un proceso de intervención en el área. En mayo de 2000, CESA —que había sido capaz de acceder a los fondos de desarrollo alemán (Welthungerhilfe y Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit) y a las agencias de donantes españolas (Intermón-Oxfam)— comenzaron a trabajar con las comunidades en: a) la construcción e instalación de los canales secundarios y terciarios del sistema de riego en la parroquia de San Andrés,<sup>11</sup> y b) la creación de las organizaciones de usuarios de agua. Entre 2001 y 2003, después de un prolongado

---

11. La segunda fase del proyecto (a partir de 2005) incluía a las comunidades de la parroquia de Urbina.

**MAPA 4.2**  
**SISTEMA DE RIEGO PÍLLARO EN LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA\***



\* Las cifras que se presentan en Récalc (2011) las preparó Thierry Ruf, en base a material inédito y datos del Sistema de Información Geográfica de CESA, de noviembre de 2003, y del INERHI.

Fuente: Elaboración propia en base a Récalc, 2011.

proceso de cabildeo por parte de la FOCCAP, la CORSICEN reconstruyó y revisió el canal principal del sistema de riego.

### *5.1. Transformación del capital social interno: nuevos espacios y marcos normativos de organización*

En la zona, el capital social existió en el ámbito comunitario y lo coordinó la FOCCAP en el ámbito supracomunal. Sin embargo, después del proceso de intervención externa, CESA asumió el papel central de coproducir organizaciones de usuarios de agua a diferentes niveles del sistema de riego, de acuerdo con las directrices del Estado. Estas estipulaban la formación de juntas sectoriales, responsables de la operación, gestión y administración de los canales secundarios y terciarios a través de comités modulares. Lo que condujo a la organización de veinticinco asambleas de agua (once en San Andrés y catorce en Urbina). CESA constituyó a los usuarios en organizaciones basadas en los bloques hidráulicos del sistema de riego. Al principio, la FOCCAP quiso convertirse en la organización responsable de la gestión y administración del sistema de riego, sin embargo esto no estaba previsto en los lineamientos estatales. Con la construcción del sistema Pillaro Ramal Norte, varias comunidades usuarias de pequeños sistemas de riego fueron incorporados en el nuevo sistema y a las nuevas estructuras organizativas; con efectos adversos sobre sus derechos de agua y las estructuras de gestión comunitaria de agua que habían existido. Esto creó conflictos también con algunos de los usuarios de agua que veían que las grandes organizaciones y estructuras les arrebataban muchos de sus derechos y autonomía.

Con el fin de coordinar la operación, mantenimiento y administración del canal principal del nuevo sistema, y la realización de las asambleas de agua, se consolidó la Junta Central de Usuarios de Agua del Sistema de Riego Pillaro Ramal Norte. Esta organización, a su vez, forma parte de la más amplia Asociación de Usuarios de Agua Pillaro. Esta asociación reúne a las organizaciones de usuarios de agua del sistema de riego Pillaro, tanto del canal principal del norte, así como del sur (ya existía una prejunta desde 2005). Después de su consolidación, la Asociación de Usuarios de Agua Pillaro se ha convertido en la organización que representa los intereses de los usuarios del agua de Pillaro frente a organizaciones externas (véase también el Cuadro 4.2).

Las directrices estatales han determinado las estructuras organizativas y los derechos de agua de los usuarios de agua del sistema de riego Pillaro. Estos nuevos espacios y derechos de agua se han impuesto sobre las formas organizativas ya existentes. Así lo explica un dirigente de la comunidad del sector Guapante (entrevista de febrero de 2008):

**CUADRO 4.2**  
**ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE RIEGO PÍLLARO**

ÁMBITO	FUNCIONES
Asociación de Usuarios de Agua Píllaro	Coordina la administración, operación y mantenimiento del canal principal y el túnel hasta el distribuidor de Santa Rita. Como representante legal de la organización de usuarios de agua de Píllaro representa los intereses de los usuarios de agua en los niveles locales, regionales y nacionales.
Junta Central de Usuarios de Agua del Sistema de Riego Píllaro Ramal Norte	Administra, opera y gestiona del canal principal y la distribución del agua en las asambleas de agua. Representa a los usuarios del sistema de riego Píllaro Ramal Norte ante la Asociación de usuarios de agua de Píllaro y los agentes externos. Con el apoyo externo ha sido capaz de construir una oficina para la administración y recaudación de las tarifas de riego y es también la oficina donde los aguateros se reúnen.
Asambleas de agua	Administra, opera y mantiene los canales secundarios y sus reservorios. Distribuye el agua a los comités modulares mediante un aguatero.
Comités modulares	Administra, opera y mantiene los canales terciarios y la distribución de las parcelas entre los usuarios (con o sin un aguatero).

*Fuente:* elaboración propia.

Creo que sería mejor si la organización comunitaria y las organizaciones de agua estuvieran juntas. Ahora cada una llama a las asambleas por separado. Una, por temas relacionados con el agua; otra, para otros asuntos. Creo que deben trabajar juntas. Siempre hacíamos todo en la junta comunal [...] y eso nos mantenía unidos. Ahora se han creado divisiones porque hay dos asambleas diferentes [...] ahora hay gente que no quiere saber nada de la comunidad.

Los derechos de agua que se impusieron, establecieron los siguientes principios importantes:

- a) El acceso y los derechos operacionales incluyen entre otros:
  - Que todos los terratenientes dentro del área potencialmente regable del sistema (que se define por los técnicos del Estado) son elegibles para adquirir un derecho de agua a través de dos mecanismos:

- *Adquisición de derechos*: todos los usuarios que participaron en las mingas, reuniones y movilizaciones para la construcción del canal principal y en las mingas para la construcción de los canales secundarios tienen derecho a convertirse en usuarios del agua de riego.
- *Compra de derechos*: quienes no participan y contribuyen en la construcción de los canales pueden «comprar» sus derechos de agua y convertirse en miembros del sistema de riego. Para ello, los nuevos usuarios deben: a) tener sus tierras dentro de la zona de influencia del sistema de riego (según los planes establecidos), b) solicitar el registro de usuarios de la Junta Central de Riego (JCR), y c) pagar el equivalente al salario de diez días y una monto fijo por parcela de tierra (una parcela de tierra tiene alrededor de 2000 m<sup>2</sup>).
- Las asignaciones de agua son proporcionales a la tenencia de la tierra con una dotación de 0,39 ls/ha.
- Todos los usuarios de agua tienen que pagar su tarifa de riego en el JCR para mantener su derecho al agua.
- En principio, un aguatero opera la infraestructura y los flujos de agua de los canales primarios y secundarios.
- A nivel terciario y de parcela, tanto los usuarios del agua como los aguateros pueden operar las infraestructuras y los flujos de agua.

b) Los derechos de control incluyen entre otros:

- Las estructuras de las organizaciones y el contenido formal del marco normativo para la gestión del agua están predefinidos por las directrices oficiales del Estado.
- Las organizaciones de usuarios de agua son responsables de la administración, operación y gestión del sistema de riego en diferentes ámbitos del sistema de riego.
- Las asambleas generales son el órgano superior de toma de decisiones de las organizaciones de usuarios de agua.
- Todos los usuarios de agua con derechos legales al agua tienen voz y voto en las asambleas generales.
- Las decisiones diarias y la coordinación de la organización y gestión de los usuarios de agua se delega a una junta directiva elegida democráticamente.

- Todos los usuarios de agua tienen derecho a ser elegibles para los diferentes puestos de la junta directiva de la organización.
- Todos los usuarios de agua eligen democráticamente a los miembros de la junta directiva, durante las asambleas generales, para un período de dos años.
- La asamblea general tiene derecho a destituir a los miembros de la junta directiva antes de cumplir su período de dos años.
- Los derechos, responsabilidades, normas y sanciones de los usuarios del agua pueden establecerse localmente por la asamblea general y pueden incluir multas y la pérdida temporal o permanente del derecho de acceso al agua.

A través de sus organizaciones y sobre la base de este marco normativo, en la actualidad, los usuarios de agua administran, operan y mantienen su sistema de riego y aseguran el suministro de agua en su parcela al amparo de las normas y reglamentos estatales que les han impuesto. Aunque estas todavía están en discusión. Un usuario manifestó el descontento de un gran número de usuarios que luchó durante años para lograr que se construya el sistema de riego, al llamar a estas reglas y regulaciones impuestas «igualitarias pero no equitativas». El hacía referencia al hecho de que estas regulaciones no toman en cuenta en la asignación de derechos de agua, la historia del sacrificio de la gente en el trabajo de las mingas y la participación comunitaria. Otro tema que es una fuente de constante descontento entre los campesinos es que las reglas permiten que los grandes hacendados obtengan las mayores asignaciones de agua, mientras que los campesinos y especialmente aquellos con menos tierras, reciban menos (como en todos los sistemas de riego estatales de Ecuador).

Además de estas luchas en la reglamentación de la asignación de agua, todavía existen otras diferencias y conflictos internos que probablemente permanecerán. Por ejemplo, el colectivo de usuarios de agua de la parroquia de Urbina tiene una buena organización en la que hay un alto grado de confianza. Esta se basa en las formas de capital social de la comunidad ya existentes. Ellos habían formado una cooperativa de usuarios de agua de Urbina a través de la cual se cobraba a cada familia por la tarifa de agua y luego se pagaba a la asociación de usuarios de agua de manera colectiva. Esta cooperativa ha construido su propia oficina donde se discuten y resuelven los problemas y conflictos por el agua en la parroquia, así como otros temas de interés colectivo, a través de su marco normativo local.

Por otro lado, hay comunidades que, pese a tener un fuerte vínculo interno y en el ámbito de las asambleas de agua y sus comunidades, no contribuyen con las asociaciones de usuarios de agua mayores del ramal norte, ni con todo el sistema; así lo explica un miembro del personal de CESA:

Hay gente que no respeta el marco normativo [...] ellos se niegan a pagar las tarifas de agua [...] hemos tenido un montón de problemas, especialmente con la comunidad de Guapante Grande donde la gente no quiere pagar [...] diciendo que si pagan solo será para su sector y la comunidad, como por ejemplo, para pintar la iglesia. (Febrero de 2008)

También existen en el sistema de riego casos de personas que no reconocen los marcos normativos de las organizaciones de usuarios de agua, lo que ocasiona varios problemas y retrasos en la construcción de la infraestructura:

Hay muchos problemas relacionados con el derecho a dejar que el agua pase por las parcelas privadas mediante la construcción de los canales respectivos. A veces, parece que una vez que la gente tiene acceso seguro al agua, se olvidan del interés colectivo de la organización de usuarios de agua. (Técnico de CESA, febrero, 2008).

En términos generales, las estructuras organizativas han seguido trabajando de acuerdo con los derechos de agua establecidos y los estatutos internos, aunque existen diferentes puntos de vista sobre cómo se deben aplicar. Para los técnicos de CESA, que han capacitado a muchos de los líderes más jóvenes de la comunidad, las reglas formales deben aplicarse para hacer bien el trabajo del sistema de riego y su organización. Sin embargo a veces estas reglas no concuerdan con las de los líderes de mayor edad como los de San Andrés, quienes actúan en función de las tradiciones de reciprocidad en la comunidad:

En los últimos años que hemos tenido algunos conflictos [...] las asambleas de agua se han separado de las estructuras de la comunidad [...] y las nuevas directivas han aplicado muchas sanciones y eso ha creado conflictos. [...] Claro, hay gente que se olvida de pagar, pero tenemos que convencerlos de que todos tenemos que pagar. (Febrero de 2008).

A pesar de los numerosos conflictos que se han presentado dentro de las organizaciones, en términos generales, estas han demostrado tener la capacidad para planificar la acción colectiva para el suministro de agua y el funcio-

namiento y la renovación de las estructuras organizativas, aunque persistan las luchas y los conflictos internos. Como dice uno de los usuarios del agua: «en general y a pesar de que los conflictos que a veces surgen y se mantienen, la gente sigue unida en las mingas y asambleas». Este es un sentimiento que comparte CESA y así lo afirma uno de sus miembros:

Sentimos que hemos creado una buena base social de usuarios del agua capacitados que trabajan al servicio de un mayor beneficio para los usuarios de agua [a través de sus organizaciones]. (Febrero de 2008).

## 5.2. *Desarrollo del capital social externo*

El capital social externo ha estado presente en la zona durante mucho tiempo. En primer lugar, ha permitido que las comunidades se unan al FOCCAP. Esto les ha permitido vincularse y recibir el apoyo de CESA y otros agentes externos como CORSICEN, el municipio de Píllaro y de otras instancias nacionales del Estado como PRODEPINE y MAGAP. Aun así, CESA ha prestado mucha atención al desarrollo del capital social externo. De esta manera, se han desarrollado en los usuarios del agua, y especialmente en los líderes de las organizaciones, habilidades para negociar y entablar relaciones (capital social que vincula y consolida). Este desarrollo de habilidades se ha hecho no solo a través de entrenamientos formales, sino también a través del apoyo y asesoría a los líderes de la organización a lo largo de los procesos y las negociaciones con agentes externos. Esto a veces ha tomado la forma de asesoramiento formal, pero a menudo ha implicado hacer cosas en común con los usuarios; una estrategia que ha beneficiado tanto a CESA como a los usuarios del agua organizados.

Los usuarios de agua han podido lograr el apoyo del Concejo Municipal de Píllaro para la construcción de 23 reservorios nocturnos. Por otra parte, el Concejo ha respaldado algunas de las iniciativas de producción y comercialización que se han llevado a cabo en el sistema de riego. En 2007, los usuarios de agua fueron capaces de obtener los recursos de MAGAP para el mejoramiento del sistema de riego (reservorios y riego por aspersión) de Píllaro Ramal Norte y para la construcción y expansión de Píllaro Ramal Sur. Inicialmente, estos fondos habrían sido canalizados para CORSICEN, que era formalmente responsable del sistema de riego. Sin embargo, debido a la mala experiencia que los usuarios con CORSICEN, lograron negociar que los fondos (cuatro millones de dólares) fueran administrados por el Consejo Provincial de Tungurahua (que tenía buena reputación en cuanto a la gestión y ejecución de proyectos en la provincia).

La Asociación de Usuarios de Agua Píllaro logró modificar, en 2008, los términos de derechos de agua formales del sistema. Con el apoyo de CESA, los usuarios de agua negociaron una modificación del contrato con CORSICEN, SENAGUA, el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) y la compañía que opera la central hidroeléctrica de Pucará (Hydroagoyán S. A.). Han logrado cambiar el estatus legal y los términos de uso de la asignación del agua de la estación central de Pucará, de la asignación de agua de una central eléctrica a una asignación de agua multiusos, en la que el riego es prioritario. La estación central que suministra agua al sistema de riego de Píllaro ha cambiado su régimen de funcionamiento para priorizar el abastecimiento de agua para riego.<sup>12</sup>

## 6. De la gestión estatal a la gestión del riego de los usuarios en la sierra del Ecuador

En algunos de los sistemas de riego administrados anteriormente por el Estado, que se entregaron a los usuarios a través de la TMR (ver Capítulo 3, sección 4.2), tales como los sistemas de riego Chicticay-Paute y El Pisque, los usuarios de agua campesinos se han convertido, al igual que en Píllaro, en importantes actores en la toma de decisiones y la gestión de sus sistemas de riego, dentro de los términos establecidos por las normas y reglamentos del Estado. En ambos casos, los usuarios campesinos organizados han luchado por sus derechos con algunos éxitos importantes, y con algunos inconvenientes. Bajo los principios de democracia y representación, que están arraigados en los sistemas de derechos de agua de las asociaciones de usuarios de agua y las estructuras organizativas, los campesinos han logrado las posiciones de poder y privilegios que las haciendas y otros terratenientes habían creado para sí en estos sistemas de riego (a menudo a través de alianzas con la hidrocracia). Además, junto con los terratenientes y las empresas de agroexportación, estos pequeños usuarios se han organizado para las tareas tradicionales de riego y han sido capaces de vincularse con diferentes agencias estatales y no estatales a fin de acceder a los fondos para la modernización, el mantenimiento y la expansión de sus sistemas de riego (véase Recuadros 4.1 y 4.2). Esto no significa que todos los sistemas de riego transferidos funcionan bien, ni que en todos estos sistemas los usuarios de agua campesinos hayan sido capaces de defender sus derechos. Gaybor (2008) informa, por

---

12. Aunque estos cambios se han dado de manera legal y por escrito, su ejecución aún no se ha puesto en marcha, porque para fines de generación de energía, las nuevas directrices operacionales no son ideales. Por lo tanto, continúa la lucha.

#### RECUADRO 4.1

##### SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE

El sistema de riego El Pisque tiene sus orígenes en la década de los años cuarenta, cuando el Estado, a través de la Caja Nacional del Riego, comenzó la construcción del canal principal. En las décadas siguientes, diferentes organismos del Estado, responsables de la gestión de riego en la provincia de Pichincha, administraron y ampliaron sucesivamente el sistema de riego. A lo largo de la historia del canal existía un conflicto más o menos permanente entre a) los hacendados (más tarde, con la industria exportadora de flores) que tenían estrechas relaciones con el personal del organismo del Estado, y b) las comunidades campesinas locales que a menudo veían sus aguas desviadas a las tierras de las haciendas. En 1998, después de que la organización estatal (Corporación Regional de Desarrollo Sierra Norte - CORSINOR) no pudo reparar el canal principal, tras el derrumbe de un tramo del canal, los usuarios del agua (hacendados y campesinos) se organizaron, bajo la dirección de una empresa exportadora de flores, para solucionar el problema del derrumbe. Poco después se convirtieron en parte del programa oficial de TMR en Ecuador, gracias al contacto estrecho de algunos miembros con altos políticos y personas que estaban a cargo de la UEP-PAT. En 1999, a través de la UEP-PAT, los usuarios de agua trabajaron con el apoyo de la Universidad del Estado de Utah en la consolidación de su organización a diferentes niveles (comités modulares, asambleas de agua y la organización de usuarios de agua), en el establecimiento de un marco normativo para estas organizaciones y en el desarrollo de habilidades de gestión de riego con base en los lineamientos del Estado y las prescripciones legales.

Desde entonces, una asamblea general y una junta directiva han manejado la organización, en la que participan tanto los hacendados como los campesinos en la toma de decisiones. Bajo esta «nueva» gestión autónoma, la asociación de usuarios del agua ha asegurado el suministro de agua para los usuarios de agua campesinos, así como para las haciendas; ha ampliado y «modernizado» el sistema de riego, fortalecido las habilidades organizacionales en general de los usuarios del agua, y modificado los marcos normativos internos a distintos niveles de la organización.

En 2001, la AUA del sistema de riego El Pisque se convirtió en miembro fundador de AEJUR. En 2004, después de tres años de cabildeo en los más altos niveles políticos (presidentes y candidatos presidenciales) a través de AEJUR, los usuarios de agua fueron capaces de negociar que los usuarios del agua de los sistemas de riego transferidos estuvieran exentos de pagar los costos de

inversión del sistema de riego, tal como había sido inicialmente estipulado por la ley y como parte de los acuerdos del programa de TMR. Esto redujo significativamente las tarifas de agua que los usuarios debían pagar al Estado. A través de AEJUR, la organización de usuarios de agua ha mantenido en estrecho contacto con MAGAP y otros organismos estatales importantes a lo largo de la década del 2000. Estos contactos han permitido ampliar y modernizar la infraestructura de riego de su sistema, en su mayoría, en beneficio de los pequeños productores campesinos.

*Fuente:* basado en Tiaguaro-Rea, 2012.

ejemplo, que en la costa de Ecuador, debido a grandes plantaciones de banana y caña de azúcar hay una apropiación ilegal de grandes volúmenes de agua de riego que perjudica a los pequeños agricultores. También en la sierra, los grandes propietarios han formado parte de las juntas directivas con la intención de hacer arreglos que los favorecen en la asignación del agua y en sus intereses.

Además de los sistemas de riego que pasaron por la TMR, muchos otros sistemas estatales permanecieron formalmente bajo el control de los organismos del Estado, aunque las asociaciones de usuarios de agua consolidaron y asumieron el control de la mayor parte de la administración, operación y gestión. Tres de estos sistemas de riego se encuentran en la provincia de Chimborazo, donde hice la mayor parte de mi investigación. En la década de 1990, en esta provincia, el sistema de riego de Licto-Guarguallá había consolidado su asociación de usuarios de agua con el apoyo de CESA y SNV (véase Boelens y Doornbos, 2001 y Boelens, 2002). A lo largo de esta década se amplió y modernizó el sistema de riego de Chambo-Guano. Como parte de esta intervención, C. LottiAssociati S.p.A. organizó a sus usuarios de agua en 82 asambleas de agua y una asociación central de usuarios de agua que ahora agrupa a más de 10.000 usuarios de agua. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el INERHI, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Bienestar Social, USAID y la ONG CARE desarrollaron el sistema de riego Río-Blanco-Quimiag, con más de 2300 usuarios del agua. Kellner (2011) manifiesta que, aunque los usuarios de agua campesinos estaban internamente politizados y con muchos conflictos, en estas dos asociaciones han jugado un papel importante en la gestión y en la toma de decisiones. Las asociaciones de usuarios de agua de estos sistemas también han sido capaces de establecer vínculos relevantes con agentes externos con el fin de defender sus intereses y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de riego. Más allá del ámbito del sistema de riego, como se explica en el siguiente capítulo, estas

#### RECUADRO 4.2 SISTEMA DE RIEGO CHICTICAY-PAUTE

Otro sistema de riego que pasó por la TMR es el sistema de riego Chicticay-Paute, al sur de los Andes ecuatorianos. Arroyo, García y Robles (2011) presentan un detallado estudio de caso de cómo los usuarios del agua de este sistema se organizaron desde principios de la década de los años treinta. Con las inversiones financieras de los propietarios de la hacienda y del trabajo de las comunidades locales, se realizó un primer intento, pero breve, de construir el canal principal. En 1959, después de la continua presión de los hacendados, el Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA) tomó a su cargo la construcción del canal principal. En 1962, este sistema de riego, que CREA gestionaba, comenzó a regar 200 hectáreas. En 1975, por falta de mantenimiento y un colapso del canal principal, los usuarios del agua se organizaron para que el sistema vuelva a funcionar. Esta organización informal, que los hacendados dirigían, comenzó a gestionar el suministro de agua, y en 1979 CREA entregó a los usuarios, de manera informal, las tareas de administración, con lo que se perpetuaron las diferencias de poder y la desigualdad en el acceso al agua y en la facultad para la toma de decisiones entre las haciendas y las comunidades campesinas.

La asociación de usuarios de agua se formalizó legalmente en octubre de 1998, con un nuevo marco normativo basado en las prescripciones jurídicas y las orientaciones estatales. Este nuevo marco democratizó los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones autónomas (a diferentes niveles) al dar, tanto a los hacendados como a los pequeños propietarios, los mismos derechos formales en la organización. Además, por su participación en el programa ecuatoriano de TMR, los consultores que ejecutaban el programa organizaron varias actividades de capacitación. Esto permitió que los pequeños propietarios (en su mayoría campesinos) rompieran la larga tradición de dominio de la hacienda en el sistema de riego. La clave para este cambio fue su participación —con voz y voto— en la gestión del sistema de riego. Desde entonces, los usuarios del agua han exigido, de sus juntas directivas democráticamente elegidas, transparencia en la administración de las finanzas, la aplicación de reglas y derechos, el control sobre los beneficiarios (usuarios legales de agua) y las asignaciones de agua en el sistema de riego. Con apoyo externo, los usuarios de agua también han presurizado la mayoría del sistema de riego para permitir el riego por aspersión y el suministro de agua a nuevos usuarios. Los nuevos usuarios de agua se han incorporaron al sistema entre 1997 y 2011 (de 400 a 764 familias) y se ha establecido un pequeño programa de microcrédito que lo administra la asociación de usuarios del agua.

tres asociaciones de usuarios de agua han sido miembros fundadores de Interjuntas-Chimborazo. A través de esta federación han desarrollado una incidencia política para defender los derechos de los usuarios de agua campesinos e indígenas en el ámbito provincial y nacional.

Un asunto que ha mantenido a las asociaciones de usuarios del agua cerca de los agentes de financiamiento externos es el delicado asunto de las cuotas de riego pues hay una reticencia general en los usuarios de agua para el pago. A esto se añaden los temores por corrupción y mala gestión de las juntas directivas y del personal contratado. Por ello, en la mayoría de sistemas de riego, la recaudación por las tarifas de riego son suficientemente altas para cubrir solo los costos de administración y operación. Con el uso del capital social externo, los usuarios de agua han encontrado que los gobiernos provinciales y nacionales, e incluso los municipios, apoyan financieramente a las asociaciones de usuarios de agua cuando éstas tienen problemas con su infraestructura.

A nivel nacional, el movimiento indígena, a través de la CONAIE, ha exigido en su propuesta de ley de agua, que todos los usuarios de agua con menos de cinco hectáreas estén exentos del pago de tarifas de riego. Esto ha enfurecido a muchas asociaciones de usuarios de agua que han luchado diariamente por el cobro de tarifas por operar y administrar los sistemas de riego. En la propuesta de la CONAIE ellos ven dos amenazas importantes que son: 1) en vista de que la mayoría de los usuarios de agua poseen menos de cinco hectáreas, la mayoría de las asociaciones de usuarios de agua no podrán cobrar las suficientes cuotas de riego para financiar la operación y administración del sistema de riego; y 2) si el Estado interviene para cubrir estos gastos, las asociaciones de usuarios de agua perderían su autonomía. Por lo tanto, las asociaciones de usuarios de agua han defendido el cobro de las cuotas por riego a través de sus propias federaciones y redes como la AEJUR y el Foro de Recursos Hídricos.

## **7. Conclusiones: intervenciones y los procesos de transformación del capital social**

Sobre la base de un par de estudios de caso, este capítulo presentó cómo, en las últimas tres décadas, se formaron asociaciones de usuarios de agua supracomunitarias en la sierra del Ecuador. Su formación se fundamenta en la transformación del capital social existente en las comunidades campesinas e indígenas en nuevas escalas sociomateriales en torno al riego (comités modulares, asambleas de agua y organizaciones de usuarios de agua que dirigen sus respectivas unidades hidráulicas).

La forma en que las ONG y los organismos estatales han puesto en marcha los procesos de coproducción determina, de manera importante, cómo y entre quienes se ha transformado el capital social.<sup>13</sup> Esto tiene consecuencias tanto para los que se han beneficiado como para los que han sido marginados. Esto a su vez determina la forma en que trabajan las asociaciones de los sistemas de usuarios de agua y riego. En el caso de Guanguilqui-Porotog, se optó por trabajar y apoyar a las comunidades campesinas e indígenas, en base a sus formas de organización y sistemas de derechos existentes. Lo que ha dado lugar a que las haciendas perdieran la mayor parte de su histórico acceso al agua, a un reparto equitativo entre las familias que trabajaron por el agua y a la creación de una asociación de usuarios de agua gestionada y recreada por los usuarios indígenas y sus comunidades. Todo esto como resultado de un compromiso explícito de IEDECA para apoyar a las comunidades indígenas, las estructuras existentes de la comunidad y las federaciones y redes nacionales indígenas. Esto se refleja en sus metodologías de intervención, en las que coproducen los marcos normativos, las nuevas organizaciones de gestión de riego y el diseño de la infraestructura de riego a través de esfuerzos conjuntos, el diálogo y las negociaciones entre el personal de la ONG y las comunidades locales; lejos de imponer desde fuera marcos establecidos. Así, en el sistema de riego Guanguilqui-Porotog, no se siguen los lineamientos Estatales, y las haciendas y los grandes terratenientes juegan un rol marginal en la gestión del agua.<sup>14</sup>

En Píllaro, como en otros sistemas de riego estatales, el proceso de coproducción se redujo, en cierta medida, a la introducción de diseños «de arriba hacia abajo» (*‘top-down’*) y lineamientos del Estado y a la «enseñanza» a los «nuevos» usuarios del agua, de cómo manejar sus «nuevos» sistemas de riego (diseñado externamente) y sus asociaciones de usuarios de agua (y suborganizaciones). Esto creó tensiones con las comunidades y organizaciones existen-

- 
13. Un punto importante que se debe tener en cuenta es que, a pesar de la orientación general que tiene cada ONG, las grandes diferencias en ellas, tanto geográfica como temporalmente, se dan en la forma en que ejecutan los proyectos. Esto depende de los socios con los que trabajan, del financiamiento de los proyectos, de las relaciones con las organizaciones locales, estatales y sociales, además, de las habilidades personales y las convicciones de los individuos que trabajan en estas ONG.
  14. Casi nunca se ha abordado explícitamente el problema de la desigualdad de género dentro de los hogares y en la representación de los intereses de las mujeres en las asociaciones de usuarios de agua. Por lo que las toma de decisiones, tanto en la implementación del proyecto, como en las asociaciones de usuarios de agua, tienden a ser manejadas por los varones en su rol de género tradicional perpetuo. Esto ha empezado a cambiar paulatinamente en la medida en que IEDECA contrata cada vez más técnicas mujeres.

tes, como por ejemplo la FOCCAP, a pesar que el desarrollo local campesino ha sido el eje fundamental del proceso de intervención. También creó tensiones con respecto a las normas y reglamentos para la asignación de agua ya que el agua se asigna según el tamaño de la tenencia de tierras. Por lo tanto, aun cuando CESA también hace especial referencia al apoyo a las comunidades indígenas y campesinas,<sup>15</sup> su proceso de intervención en Píllaro se redujo grandemente a seguir las directrices del Estado. Esto dio lugar a un proceso de coproducción que se basaba en la aplicación de los marcos normativos definidos por el Estado, aunque si hay márgenes para maniobrar. Por ejemplo, CESA convirtió en un tema central la igualdad de género en sus procesos de intervención y apoyó grandemente a las asociaciones de usuarios de agua en la defensa de sus derechos colectivos de agua, mediante la creación de nuevas alianzas y con la búsqueda de recursos para la modernización y expansión del sistema de riego Píllaro. Además implementó diversos programas de apoyo para las comunidades, tales como un fondo de microcrédito, la creación de capacidades en la producción y comercialización de hortalizas orgánicas, leche y la producción de cuyes.

Las intervenciones externas en los sistemas de riego estatales, dentro del programa ecuatoriano TMR, estaban dirigidas principalmente a «hacer al usuario responsable por la gestión de riego». Por consiguiente, los ejecutores del proyecto trabajaron con aquellos usuarios de agua que estaban dispuestos a coproducir las asociaciones de usuarios de agua para que la intervención sea «un éxito» desde la perspectiva de la intervención del actor o de la agencia de financiación. Como resultado, estas agencias implementadoras trabajaron con los grandes terratenientes y los campesinos que vieron en este programa una oportunidad para mejorar su acceso al agua, al tomar el manejo del riego en sus propias manos. En este sentido, muchos usuarios de agua tomaron activamente los espacios y roles que les asignaron, a través de los marcos normativos del Estado recientemente introducidos en beneficio de sus intereses. En el caso de los usuarios del agua campesinos, esto a menudo se reducía a desafiar el statu quo local que el Estado y los propietarios en los sistemas de riego habían establecido. En algunos sistemas de riego, como en el caso de Chicticay y El Pisque, esto ha llevado a una transformación de los marcos normativos (dentro de los espacios de maniobra que establecen las pautas legales) y a una constante lucha interna entre los propietarios y usuarios de agua campesinos. Como resultado, en algunos sistemas de riego, los

---

15. CESA ha trabajado, tanto en sistemas de riego comunitario como en sistemas de riego estatales, en la consolidación de las asociaciones de usuarios de agua, con el objetivo de apoyar el desarrollo de las comunidades campesinas e indígenas.

campesinos han sido capaces de detener la apropiación (ilegal) de los flujos de agua por los más poderosos y los marcos normativos se han cambiado para favorecer los derechos de los pequeños propietarios (pago de tarifas más bajas y la escasez ahora afecta a todos).<sup>16</sup> Estos cambios son un reflejo del hecho de que los representantes campesinos han tomado los espacios que fueron abiertos a ellos, tanto en las asambleas generales, así como dentro de las juntas directivas de las asociaciones de usuarios de agua.

Sin embargo, también es claro que la apertura de estos espacios a los campesinos titulares de derechos no siempre y ni necesariamente resulta en una mayor inclusión, y en una entrega equitativa del agua. Por ejemplo, en los sistemas de riego estatales, todos los marcos del Estado aún son muy sólidos y dan poco margen de maniobra. Por lo tanto, la asignación de agua todavía está determinada en proporción al tamaño de la tierra, resultando en que el pez más grande bebe más y el más pequeño bebe menos o, en otras palabras, es igualitaria pero no equitativa. Por otra parte, también se reportan casos en la costa de Ecuador en donde persisten el robo de agua y la acumulación por parte de los propietarios en desmedro de los derechos de los campesinos.

Es evidente que los actores externos, comprometidos con los procesos locales de coproducción, se orientan activamente hacia formas específicas de transformación del capital social de grupos específicos de personas. Sus intervenciones siempre comprometen los procesos que dan poder a algunos actores a costa de otros. Tomando esto como punto de partida, desde una perspectiva de democracia y equidad, este capítulo demuestra que resulta fundamental para las intervenciones apoyar y trabajar explícitamente con comunidades campesinas e indígenas en los procesos de coproducción (de las organizaciones y sus estructuras normativas), en una relación horizontal entre los actores locales y coadyuvantes; en lugar de la imposición de planos *top-down* (aunque esto no siempre es la forma más fácil de realizar proyectos de trabajo). Solo a través de esta relación horizontal entre las partes coadyuvantes y los actores locales, el verdadero significado de coproducción y empoderamiento se materializa.

En el siguiente capítulo veremos, sobre la base del estudio de caso de Interjuntas-Chimborazo, cómo un proceso de coproducción resultó en la creación de la Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios de Agua que lucha por la equidad y los derechos de los usuarios de agua campesinos e indígenas a escalas más amplias.

---

16. Estos cambios, sin embargo, no han cuestionado el hecho de que, debido a sus grandes extensiones de tierra, los propietarios generalmente tienen «derecho» a asignaciones mucho mayores de agua de riego que los pequeños agricultores. Esto se establece según la ley estatal que determina que el agua se distribuya en proporción a la tenencia de la tierra.



J. Hoogesteger

Esta fotografía de Carlos Oleas, presidente de Interjuntas-Chimborazo (derecha), y Hugo Vinueza, vicepresidente de la Federación (izquierda), fue tomada por el autor en Riobamba, durante una transmisión por radio en vivo, el 19 de febrero de 2011. La imagen simboliza el papel principal de estos dos líderes en el desarrollo de la Federación, como un espacio que representa los intereses de los usuarios del agua campesinos e indígenas de la provincia de Chimborazo, en el ámbito provincial y nacional. La gorra que Hugo Vinueza (un pequeño agricultor a tiempo parcial, usuario del agua y trabajador de CESA) lleva puesta, es un símbolo de la estrecha relación que ha tenido Interjuntas-Chimborazo con las ONG. Es una gorra del Fondo de Protección del Agua de Riobamba (FOPAR), una iniciativa conjunta de Interjuntas-Chimborazo, CESA y el municipio de Riobamba. Finalmente, el micrófono representa la importancia que tiene la comunicación, así como la creación y el mantenimiento de las redes para la legitimidad de la Federación, tanto con sus organizaciones miembros, así como con los agentes externos.

## CAPÍTULO 5

# LA FEDERACIÓN DE USUARIOS DEL AGUA DE CHIMBORAZO: INTERJUNTAS-CHIMBORAZO\*

### 1. Introducción

En la esquina de las calles Guayaquil y Velasco, en el centro de Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo, la institución radiodifusora ERPE (Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador)<sup>1</sup> es dueña de un gran edificio colonial. Este local alberga una serie de iniciativas locales que van desde proyectos de arte hasta actividades de la Cooperativa de Productores de Quinua de Chimborazo. Después de atravesar dos patios interiores, en una de las esquinas del edificio está la Oficina de Asesoría Legal de Interjuntas-Chimborazo.

En la pequeña oficina, llena de documentos y libros editados en su mayoría por ONG, hay un par de sillas en el centro de la sala para que se sienten los visitantes. La oficina abre sus puertas a los usuarios de agua desde las 8:30 am a 1 pm, todos los días. Un abogado, especialista en asuntos legales relacionados con el agua, atiende a los usuarios del agua que necesitan tratar con la Agencia del Agua temas relacionados con sus derechos de agua. Por la tarde, esta misma oficina acoge la mayoría de las reuniones de la junta directiva y los miembros de Interjuntas-Chimborazo. Aunque esta es solo una «ofici-

---

\* Este capítulo se basa en mi artículo «Democratizing water governance from the grass-roots: the development of Interjuntas-Chimborazo in the Ecuadorian Andes» (2012), publicado en *Human Organization*, 71, pp. 76-86, que se ha ampliado y actualizado para profundizar el análisis y la discusión de esta publicación.

1. ERPE es una fundación no gubernamental en Ecuador que se esfuerza por hacer que la población indígena y mestiza de las zonas urbanas y rurales sean los arquitectos de su propio desarrollo. Consultado el 25-11-2010 en <[www.erpe.org.ec](http://www.erpe.org.ec)>.

na», representa el lugar físico de la Federación de Usuarios del Agua Interjuntas-Chimborazo. Este es un lugar para que los usuarios de agua se reúnan, interactúen y den sentido a las acciones de los diferentes individuos que forman parte de la Federación.

Uno de los principales actores, en la Oficina y la Federación de Usuarios de Agua, es Carlos Oleas (véase el Recuadro 5.1), quien es su presidente y miembro fundador. Durante el periodo de mi trabajo de campo, en 2009, iba casi a diario a la oficina de Interjuntas-Chimborazo entre las 8:00 y 8:45 horas, para discutir los temas del día a día con el vicepresidente de la Federación, Hugo Vinueza (véase el Recuadro 5.1), la secretaria de la Oficina de Asesoría Legal, y los dos abogados que trabajaban en la oficina, y a veces con miembros de la Federación. La secretaria recibía un par de órdenes, se revisaba el correo y si había una computadora disponible Carlos Oleas leía su correo electrónico. Oleas solía llevar una buena relación con los abogados con quienes discutía algunos de los casos legales y los últimos acontecimientos relacionados con la política local y los problemas del agua del ámbito local, provincial y nacional. Si los usuarios del agua estaban allí, tenía una breve charla con ellos sobre los problemas que tenían con respecto al agua. Su actitud hacia los usuarios del agua daba muestras de interés, seriedad y compromiso. A lo largo del día llegaban a la oficina representantes de las organizaciones de usuarios del agua para utilizar los servicios de asesoría legal, o en busca de Carlos Oleas, de los abogados o de otro miembro de Interjuntas. Por lo menos una o dos veces por semana, por la tarde, Carlos llegaba también a la oficina para tener reuniones con los miembros de la Junta y con representantes de las ONG y de los organismos estatales.

En 2005, en esta pequeña oficina se organizó una masiva protesta popular, con más de cuatro mil usuarios del agua quienes llegaron hasta las oficinas estatales de la Agencia del Agua, en Riobamba, para exigir a este organismo provincial una administración transparente y equitativa del agua. Durante el período de mi trabajo de campo, Interjuntas organizó varios talleres con más de cien usuarios de agua de la provincia, a fin de debatir el borrador de la Ley de Aguas; se convocó a más de tres mil personas para asistir al lanzamiento del Plan Nacional del Agua 2008; y en 2010, en un debate público sobre la Ley de Aguas, otra vez, miles de usuarios del agua marcharon a Riobamba. Bajo la influencia de Interjuntas-Chimborazo, se nombró un nuevo director de la Agencia del Agua; se abrió una nueva Agencia del Agua en Guaranda; en las oficinas de la Agencia del Agua en Riobamba contrataron a un abogado kichwahablante para asistir a los usuarios de agua indígenas. La oficina central para la cuenca del Pastaza se instaló en Riobamba en 2011; y varias peticiones de los usuarios del agua de la provincia de Chimborazo se incluyeron en la Consti-

**RECUADRO 5.1****BREVE RESEÑA DE CARLOS OLEAS Y HUGO VINUEZA:  
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE INTERJUNTAS-CHIMBORAZO**

CARLOS OLEAS: vive en la ciudad de San Luis, a diez minutos de Riobamba, la capital de la provincia de Chimborazo. Él y su familia poseen un par de pequeñas parcelas dentro del sistema de riego Chambo-Guano. La familia vive básicamente una «vida urbana» que está estrechamente ligada con Riobamba. La agricultura de regadío como tal es una actividad de tiempo parcial, que en razón del ingreso familiar es de poca importancia. Luego de estudiar una carrera técnica, se desempeñó como «promotor social» en un proyecto de desarrollo en el sistema de riego Chambo-Guano entre 1990 y 1995. Su trabajo consistía en apoyar el desarrollo de las organizaciones de usuarios del agua en el ámbito local. Él relata cómo, a partir de ese momento, se percató del importante papel que las organizaciones de usuarios de agua tienen en la gestión del riego.

Yo recuerdo que nuestro jefe, un italiano, nos convenció de que los usuarios del agua éramos quienes debíamos administrar el sistema de riego. Estábamos acostumbrados a que el Estado siempre hiciera todas estas tareas, pero nosotros no teníamos derecho a participar ni tomar decisiones en el riego (marzo de 2009).

Por el año 1995, la Asociación de Usuarios de Agua del sistema de riego Chambo-Guano (AUA CH-G) se consolidó. Todas las 82 organizaciones de usuarios del agua del sistema de riego se unieron en una organización paraguas. El trabajo de Carlos Oleas de estimular y establecer las organizaciones de usuarios de agua en el ámbito local lo había hecho una figura conocida dentro del sistema de riego. Se le nombró secretario del AUA CH-G. Desde este puesto jugó un papel importante en las negociaciones entre el Estado ecuatoriano, LottiAssociati S.p.A. y la AUA CH-G en el cierre del proyecto y la entrega de la infraestructura y los materiales que quedaron de la ejecución del proyecto.\* Después de un corto período como secretario de la Junta de la AUA CH-G, de 1997 a 1998, esta Junta se vio envuelta en problemas relacionados con las deficiencias en la rendición de cuentas y la falta de transparencia. Como resultado, la Asamblea general disolvió la Junta. Carlos Oleas tuvo que suspender su

\* Un proceso por el cual la AUA CH-G consiguió casi todos los materiales del proyecto (vehículos, maquinaria, infraestructura, oficinas y demás).

participación en la AUA CH-G y comenzó a trabajar para el vivero del municipio mientras impulsaba la iniciativa Interjuntas-Chimborazo en su tiempo libre. Su trabajo apoyó mucho en la dedicación que le brindó a Interjuntas-Chimborazo. En 2009, Oleas se presentó con éxito para un puesto como «concejal rural», en la Municipalidad de Riobamba, como miembro de Alianza PAIS. Desde el surgimiento de la Federación y hasta mi última visita en octubre de 2013, Carlos Oleas ha sido la principal imagen pública de Interjuntas Chimborazo (tal como se precisará más en este capítulo).

HUGO VINUEZA: nació en la provincia de Imbabura y estudió Antropología en la Universidad Central del Ecuador, en Quito. Después de concluir sus estudios se involucró en trabajos de desarrollo con ONG nacionales. Durante la mayor parte de su carrera ha trabajado para la ONG CESA. Su labor ha estado siempre vinculada con programas de desarrollo rural relacionados con el agua. Durante la mayor parte de su carrera, él ha permanecido mayormente en la provincia de Chimborazo, trabajando en los componentes sociales de los proyectos de riego. Estuvo un par de años trabajando en la provincia de Cañar, en sistemas comunitarios de agua potable, mientras su familia y hogar estaban afincados en Riobamba. En la década de 1990, compró tierras de regadío en el sistema de riego Chingazo-Pungales donde había trabajado previamente (para CESA) en el proceso de construcción y organización social del sistema de riego. La mayor parte de su tiempo libre fuera del trabajo y los fines de semana, los pasa trabajando la tierra y administrando sus turnos de riego. Como usuario del sistema de riego ha participado en la Junta de la Asociación de Usuarios de Agua, y es así como, mientras se hallaba desempeñando ese puesto, en 2004, se le ofreció el cargo de vicepresidente de Interjuntas-Chimborazo. Su convicción para fomentar y estimular la participación de los usuarios en la gestión del agua se ha fundamentado en su trabajo en CESA y en su compromiso con comunidades y grupos de usuarios de agua, en su larga trayectoria profesional al servicio de las comunidades rurales. Hasta ahora su empleador, CESA, ha impulsado y apoyado grandemente su cargo en Interjuntas-Chimborazo, así como el tiempo que le dedica a la Federación. En cierta forma, él ha conseguido tener un margen de permisividad para dedicar tiempo a Interjuntas-Chimborazo y frecuentemente sus viáticos para las reuniones fuera de Riobamba las cubre CESA. Desde el 2004, muchos de los proyectos, en los que él ha estado involucrado, han estado estrechamente vinculados —y a veces implementados— con Interjuntas-Chimborazo. Esto ha llevado a que los límites de sus cargos en CESA e Interjuntas-Chimborazo no a veces no son muy claros.

tución del Ecuador de 2008. En octubre del 2013, las actividades e involucramiento de Interjuntas en las discusiones sobre la gestión del agua había menguado grandemente, Carlos Oleas y Hugo Vinueza rara vez acudían a la Oficina de Asesoría Legal y sus niveles de involucramiento se habían reducido sustancialmente. A la Oficina de Asesoría Legal se le había delegado a un abogado que gestionaba los servicios de la misma de manera independiente y su rol en la mediación de los conflictos había dejado de existir. Carlos Oleas seguía a la cabeza de Interjuntas, sin embargo, su figura como líder de cierta manera se había desgastado en gran parte también por su desempeño como concejal rural del municipio de Riobamba. En este capítulo se describe cómo surgió y se ha desenvuelto Interjuntas hasta ahora, haciendo un énfasis especial en el papel que han jugado los líderes en este proceso.

En este capítulo, en primer lugar, se hará un análisis del surgimiento y la consolidación de Interjuntas-Chimborazo (sección 5.2). Cómo, con el apoyo de las ONG, la Federación se coprodujo. Se hará una presentación de las redes y alianzas a través de las cuales Interjuntas-Chimborazo se ha convertido en representante de los usuarios de agua de Chimborazo. Se describirá las «redes internas» de la Federación y cómo estas se han mantenido (sección 5.3); así como las redes externas más amplias de la Federación (sección 5.4). En las secciones 5.5 y 5.6 se explicará: a) Cómo estas redes continúan activas y en movimiento mediante vínculos personales e institucionales, y b) cómo a través del mantenimiento y la movilización de estas redes y sus flujos de recursos, en las prácticas sociomateriales y discursivas (propuestas, proyectos e incidencia política), la escala de la Federación de Usuarios de Agua se ha (re)creado y transformado de manera constante. En la discusión se hace una reflexión sobre el papel que han jugado los líderes en la (re)creación de la Federación (sección 5.7). Finalmente, en las conclusiones se hará un resumen de las temas más importantes de este capítulo (sección 5.8).

## 2. La creación de una red de usuarios de agua

### 2.1. *Las primeras etapas de Interjuntas-Chimborazo*

A principios de 1997 surgió la primera iniciativa para consolidar una Federación de Usuarios de Agua en Chimborazo. El gobierno planificó reorganizar la Corporación Regional de Desarrollo Sierra Centro (CORSICEN), con la centralización de las tres oficinas regionales de las provincias de Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi, con sus respectivas AA en la oficina central de Ambato, la ciudad capital de Tungurahua. Para evitar el cierre previsto de la oficina provincial de Chimborazo, los sistemas de riego estatales de Licto, Cebadas,

Quimiag, Chambo y Chingazo-Pungales organizaron la Junta Provincial de Usuarios de Riego de Chimborazo (JPURC). Mediante esta plataforma, los usuarios del agua organizaron movilizaciones y presionaron políticamente para la creación de una CDR provincial. Tuvieron éxito, y a fines de 1997, se creó en Riobamba la Corporación de Desarrollo Regional de la provincia de Chimborazo (CODERECH), que incluyó las oficinas provinciales de la Agencia de Agua. Este logro provocó mucho entusiasmo con respecto a la JPURC. Por esa época se debatía arduamente los temas de la nueva Ley de Aguas y la privatización de los derechos de agua. Debido a esto, la JPURC organizó un gran evento con una enorme movilización y encuentro en el estadio de la ciudad. Durante este mitin, los miembros de un partido político retrataron a su partido como uno de los actores claves en la JPURC. Esto enfureció a varios de los participantes, especialmente a los dirigentes de Chambo, que habían dirigido la mayor parte de la iniciativa de la JPURC. Así lo expresa un usuario de agua: «nos hicieron movilizar a toda nuestra gente, Licto 1200 personas, Cebadas 700 y Chambo y cuando llegamos los discursos eran totalmente políticos; fue traumático» (marzo de 2009). Como resultado, la JPURC se disolvió.

Después del fracaso de la JPURC, el primer intercambio de ideas entre las diferentes AUA se dio, en 1998, en un seminario sobre transferencia de manejo de riego en la provincia de Chimborazo. Este evento lo organizó la AUA de Chambo, que había firmado un acuerdo de cooperación con SNV.<sup>2</sup> El acuerdo establecía que SNV, con base en su experiencia en el fortalecimiento organizacional de las AUA, apoyaría a la AUA de Chambo en el establecimiento de una plataforma federativa de nivel provincial.

Por los antecedentes de la JPURC entre los usuarios había escepticismo sobre la creación de una nueva Federación Provincial. Además de eso, después del primer seminario, debido a problemas de política interna, legitimidad y rendición de cuentas, se destituyó a la directiva de la AUA de Chambo. En el contexto de la agitación interna, la AUA de Chambo se salió del proceso; al menos como una organización líder. Sin embargo, SNV había conseguido fondos para pagar por el trabajo a tiempo parcial de dos miembros de su personal, para el apoyo a la consolidación de una plataforma de las AUA en la provincia de Chimborazo.

Para crear una visión compartida de los problemas de agua en la provincia y estimular la creación de una red de usuarios de agua provincial, SNV —apoyado por un par de otras ONG—, organizó un ciclo de talleres. Hugo Olazával, un profesional del SNV dirigió el proceso que se estableció como

---

2. En América Latina, SNV tuvo, hasta inicios de la década del 2000, un gran programa de agua relacionado con el «empoderamiento» de los usuarios de riego.

intercambios para discutir y analizar diversos temas sobre el agua entre las AUA, a fin de generar propuestas desde las bases. Para evitar conflictos por el liderazgo, una comisión rotativa organizó los seminarios. En la JPURC, la mayoría de los participantes había sido de los sistemas de riego estatales, sin embargo en esta iniciativa se invitó a participar en el proceso a todos los sistemas de riego comunitarios de la provincia de Chimborazo.

El 13 de agosto de 1999, los líderes de los sistemas de riego de toda la provincia de Chimborazo se reunieron bajo el paraguas de la Comisión Interjuntas. Entre agosto de 1999 y abril de 2001, se organizaron catorce intercambios. En estos intercambios, las ONG y SNV jugaron un papel relevante en la organización, apoyo y estructuración de los eventos de la Comisión de Interjuntas. Las reuniones de intercambio, que a menudo incluían tres días de trabajo de campo, se financiaron con el aporte de la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE). Asistieron a las reuniones entre 75 y 125 personas de todas las partes de la provincia y de los sistemas de riego estatales y comunitarios. Entre las organizaciones que apoyaron y financiaron estos eventos se incluyeron las ONG locales y nacionales, las organizaciones locales del Estado<sup>3</sup> y al movimiento indígena provincial. Sus funciones fueron: a) establecer un diseño metodológico y tareas de facilitación; b) conseguir el financiamiento; c) gestionar el apoyo logístico; y d) apoyar a la sistematización de las experiencias. Durante estos intercambios, los representantes de las organizaciones de usuarios conocieron los problemas y perspectivas de los otros, mediante visitas de campo y discusiones abiertas en talleres. De esta manera, se superaron las diferencias políticas, religiosas y étnicas que existían entre los representantes de los usuarios del agua de la provincia. Se alcanzó el entendimiento común de los problemas del agua y riego en Chimborazo y se consolidó una red de usuarios de agua. Los principales problemas que identificaron los usuarios de riego durante estos seminarios fueron (Interjuntas-Chimborazo, 1999; 2004):

- Los conflictos por el agua en y entre los sistemas de riego.
- La falta de comunicación interna y de entendimiento mutuo entre las AUA.
- La falta de infraestructura, especialmente en los sistemas de riego comunitarios.
- Los problemas legales con los organismos estatales.

Para poder abordar estos problemas, los usuarios del agua se dieron cuenta que necesitaban ser representados a nivel provincial. Tenían que consolidar formalmente la red (Federación) para convertirse en participantes activos en

---

3. Las instituciones del Estado incluyen al Consejo provincial, los municipios de Riobamba y Guamote, CODERECHE y el Consejo parroquial de Quimiag.

las discusiones y decisiones en la gestión del agua a diferentes niveles. Para esto se necesitaba el reconocimiento legal. La lógica en la que se sustentaba la Federación se expresaba de la siguiente manera: «Cuando uno trabaja solo nadie lo toma en cuenta y a veces no se consigue nada, pero juntos y organizados podemos avanzar y lograr muchas cosas» (Antonio Lasso, dirigente regador de Licto, durante el seminario de agosto de 2000, citado en Interjuntas-Chimborazo 2000). Durante el seminario de mayo de 2000, se dieron los primeros pasos para consolidar Interjuntas-Chimborazo como Federación Provincial de Usuarios de Agua. Esto se concretó a principios de 2001 (Interjuntas-Chimborazo, 2004). El 2 de mayo, aunque no había ninguna organización formal establecida y la iniciativa se mantenía principalmente como una red de usuarios, se abrió la primera oficina de Interjuntas en el edificio de CESA en Riobamba. Los costos de la oficina, y el sueldo de una secretaria-administradora a tiempo completo y un pequeño fondo para los gastos del día a día de la secretaria y los dirigentes, los cubría el SNV, cuyo financiamiento provenía de COSUDE.

## *2.2. Redefinición de la misión de Interjuntas*

Tras el entusiasmo inicial por los intercambios y su consolidación, Interjuntas-Chimborazo atravesó una etapa difícil. La dedicación de los líderes de la AUA y los usuarios se desvaneció. Aparte del proceso de aprendizaje mutuo y de la creación de una red, había falta de compromiso y pocos resultados concretos. La motivación para asistir a las reuniones de Interjuntas-Chimborazo —desde lugares lejanos que por lo general cuesta tiempo y dinero de los usuarios— se disipó. Sin embargo, había dos personas contratadas por SNV que seguían trabajando en —y para— Interjuntas: la secretaria-administradora Yolanda Palacios, y un asesor, Edwin van Someren. Con el paso del tiempo, sobre Yolanda Palacios iba recayendo cada vez más trabajo y mayores responsabilidades, y ya, para principios de 2002, hacía casi todo. Su compromiso con el trabajo se convirtió en el motor de las actividades de Interjuntas-Chimborazo. Mientras tanto, Edwin van Someren trabajaba en la apertura de un diálogo entre los usuarios del agua y la Agencia del Agua en Chimborazo. Su objetivo era llevar los procesos y procedimientos legales relacionados con el agua en la AA, de la forma más clara y transparente:

Trabajamos junto con la AA, por ejemplo, reunidos en una mesa para explicar qué pasos se requerían para los procedimientos legales; tuvimos un par de reuniones con los usuarios del agua, el director de la AA y sus abogados [...] había muchos problemas de corrupción dentro de la AA, pero queríamos trabajar si-

guiendo procedimientos más transparentes; sin desafiar el sistema. (Edwin van Someren, septiembre, 2009)

A pesar de este progreso y la participación de unos pocos líderes comprometidos de AUA, había poco entusiasmo por participar activamente en las discusiones u otros eventos. El coordinador, Carlos Naula (representante de uno de los sistemas de riego de la región de Guamote), que había conducido con entusiasmo Interjuntas durante mucho tiempo, no llamaba a reuniones y prácticamente se retiró. A las reuniones que el personal del SNV convocaba asistían apenas dos o tres personas, lo que terminó por desanimarlos. En abril de 2002, a Hugo Olazábal, quien había acompañado el proceso desde el principio como parte del personal de SNV, se le pidió evaluar la continuidad del apoyo de SNV a esta iniciativa, y así nos lo cuenta:

Nadie dijo que no era necesario, pero cuando se le preguntó por qué ellos no asistían a las reuniones dijeron: «tenemos reunión tras reunión, pero, eso es todo [...]». En una conversación con una mujer dirigente de San Juan, [ella] decía que lo que Interjuntas necesitaba era un beneficio concreto para los usuarios del agua y propuso que se abriera un servicio de asistencia legal [...] los líderes del AUA en Guamote, Alausí y otros lugares de la provincia tenían el mismo problema con los asuntos legales relacionados con el agua [...] (Febrero de 2009).

En respuesta y para darle una nueva misión a Interjuntas-Chimborazo, Hugo Olazábal propuso trabajar en la creación de un centro de asesoría legal y resolución de conflictos. Para crear una conexión entre las AUA y revitalizar la red, negoció la renovación del apoyo de SNV, condicionada al cambio de la directiva de la Junta mediante un amplio proceso electoral que institucionalizaría formalmente la plataforma. Una vez que esto se aprobó, SNV sentó otra vez a los usuarios en la mesa. Hugo Olazábal se acercó de manera estratégica a un dirigente comprometido que se había destacado durante todo el proceso de Interjuntas y que creía firmemente en una plataforma provincial: Carlos Oleas del sistema de riego de Chambo. La apuesta de Olazábal, con la colaboración de Oleas fue buena. Una nueva misión y el carisma y la convicción de Carlos Oleas atrajeron una nueva ola de entusiasmo. El primer paso para consolidar la plataforma en una organización era establecer derechos y reglas claras, así como una estructura para la organización. Estas reglas garantizarían la representación de los diferentes representantes de las diversas regiones, grupos étnicos y sistemas de riego. Para ello se establecieron los estatutos y se organizó un proceso electoral para elegir la junta directiva de la nueva Federación.

### 2.3. *Institucionalización de Interjuntas-Chimborazo*

Con una nueva misión y un carismático y comprometido nuevo usuario de agua a la cabeza, retornó el entusiasmo por conformar una Federación provincial. Para el proceso electivo, SNV dirigió los preparativos y conformó un «Comité Técnico Mixto» que comprendía a los usuarios del agua y el personal de las ONG. Se establecieron los procedimientos y directrices para elecciones transparentes, especialmente porque prevalecía el temor de que las cosas se tiñeran o ensombrecieran de política partidista por la división étnica entre la población indígena y mestiza. El grupo de electores que podía votar (y que ahora formaría parte de una federación reconocida) era extremadamente heterogéneo. Había organizaciones de segundo grado, sistemas de riego pequeños (comunales e intercomunales), así como grandes sistemas de riego estatales. Después de un par de reuniones previas de la Comisión, el 21 de mayo de 2002, la Asamblea aprobó el primer borrador del procedimiento electoral. Para que los procedimientos de elección sean válidos, la comisión decidió que se aprueben a través de reuniones regionales en las que estuvieran (todas) las AUA de esa zona (se habían identificado nueve áreas para la provincia).

La congregación de las AUA para las reuniones regionales ocurrió en mayo, junio y julio de 2002. Estas reuniones pusieron a Interjuntas y su nueva misión en el centro de atención de las AUA. Las ONG participantes utilizaron sus redes de proyectos para promocionar esta iniciativa y Olazábal, acompañado frecuentemente por Oleas, viajó por toda la provincia para informar y discutir el proceso de convocatoria a elecciones y la institucionalización de la plataforma. Para asegurar una representación regional y étnica de toda la provincia, se seleccionaron los puestos de los candidatos elegibles de la siguiente manera: uno de cada gran sistema de riego (Chambo, Licto, Quimiag, Chingazo-Pungales y Cebadas) y los representantes de las regiones (dos de la cuenca del río Chimborazo, dos de Guamote, dos de Alausí; uno de Pungalá; uno de Chunchi y uno de Ceceles). Antes de ser elegibles en el ámbito provincial, estos candidatos debían ser seleccionados previamente como candidatos elegibles entre sus propios votantes. Ellos serían elegibles para las elecciones provinciales en las que se escogería un amplio comité compuesto por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y cuatro miembros del directorio. El 20 de agosto de 2002 se estableció el tribunal electoral, con dos representantes de las ONG y dos representantes de las AUA. El 27 de agosto se reunió la Asamblea general para el proceso electoral en Riobamba. La junta directiva electa de la Federación reflejaba al origen muy variado de su electorado.

La Junta recién electa se dispuso a continuar con el trabajo de Interjuntas, mientras que la participación del SNV iba en descenso. Con renovado vigor,

Interjuntas-Chimborazo se propuso establecer dos funciones distintas pero complementarias. La primera función era consolidarse como «el representante y la voz de los usuarios del agua» en los asuntos de gestión del agua en los ámbitos provincial y nacional. La otra función era la de ofrecer, a los usuarios del agua en la provincia, asesoría, capacitación y servicios legales relacionados con el agua a través de la Oficina de Asesoría Legal y de otros proyectos. Estas dos funciones siguen siendo para la Federación su razón de ser y su misión. Estas han formado la base de su éxito como un espacio a través del cual los usuarios del agua de la provincia luchan por una voz y un espacio en la gestión del agua, incluso donde no hay estructuras formales para la participación en los organismos estatales. Como se indica en el resto de este capítulo, Interjuntas-Chimborazo se ha establecido como la voz y el representante de los usuarios del agua de Chimborazo, con la ejecución de programas y el desarrollo de la incidencia política.

### 3. Relaciones con y entre las bases de Interjuntas-Chimborazo

#### 3.1. Lazos «débiles» en las redes internas

Desde 2004, casi todas las organizaciones de usuarios de agua que participaron en el proceso de formación de la Federación se han mantenido como miembros y su número ha crecido hasta unas 320 organizaciones.<sup>4</sup> Los representantes de las diversas organizaciones miembros llegan a la Oficina de Asesoría Legal cuando visitan Riobamba, para intentar encontrar soluciones cuando se enfrentan con problemas como conflictos (dentro de las organizaciones de usuarios de agua o con agentes externos), asuntos legales en relación con el agua o cuando buscan proyectos dirigidos a mejorar sus sistemas de uso del agua. Muchos otros dirigentes van a la oficina también con frecuencia, para reunirse con Carlos Oleas y/o Hugo Vinueza, con el fin de informarse mutuamente y mantener buenas relaciones. A través de estos «servicios» y las conexiones que se crean con los dirigentes y abogados, las organizaciones de usuarios de agua están vinculadas con Interjuntas-Chimborazo.

La presencia casi diaria de Carlos Oleas en la oficina de Interjuntas-Chimborazo, su estrecho contacto con los abogados de la Oficina de Asesoría Legal; y su interés por los problemas de la gente que viene a la oficina por asesoría y apoyo fue crucial para el desarrollo y mantenimiento de estos vínculos de

---

4. Los dirigentes de la Federación utilizan este número cuando se les pregunta cuál es la circunscripción de Interjuntas-Chimborazo. Como la Federación no ha mantenido un registro de membresías es, a lo mucho, una estimación bien informada.

reciprocidad. Estas interacciones ponen a la Federación un rostro y una persona con quien establecen relaciones de confianza. Al mismo tiempo, a través de las interacciones que tenía con los usuarios del agua en la oficina, Carlos Oleas se mantenía al tanto sobre los problemas y los asuntos en juego en la provincia. Asimismo, se informaba sobre los múltiples casos y problemas locales de las organizaciones miembros. Esto le permitía tener una idea bien informada de los asuntos en juego en el escenario de la gestión del agua de la provincia de Chimborazo.

Este gran grupo de miembros casi no se involucra activamente en la toma de decisiones dentro de la Federación. Estos grupos de usuarios del agua son principalmente receptores de información, asesoría y proyectos a través de su contacto directo con Carlos Oleas, Hugo Vinueza y los abogados. Sin embargo, su participación en la Federación es esencial para la movilización de las protestas populares, al mantener la Junta cerca de las organizaciones miembros, y para legitimar la existencia y el funcionamiento de la Oficina de Asesoría Legal. A través de estos lazos relativamente «débiles» (véase Capítulo 2) Interjuntas-Chimborazo tiene la capacidad de convocar a miles de usuarios del agua de la provincia de Chimborazo a las protestas populares y las reuniones públicas masivas.

La organización de las movilizaciones (para las reuniones públicas o protestas populares) se fundamenta en la defensa de aquello que es la gran preocupación de todos dentro de la red de organizaciones de usuarios de agua de la provincia, y el capital social creado mediante los vínculos personales que los líderes tienen con los representantes de estas organizaciones de usuarios de agua. A estos últimos se les llamaba a participar en estos eventos masivos a través de invitaciones a) directas, que Interjuntas-Chimborazo envía a los líderes de las organizaciones miembros de usuarios de agua, b) mediante el uso de estaciones de radio muy sintonizadas en la provincia, y c) de boca en boca. Las organizaciones de usuarios de agua suelen enviar una delegación de personas de entre sus miembros.<sup>5</sup> Cuánto sea el número de personas que asistan a estas reuniones públicas depende del tamaño del sistema de riego y de las normas internas que tiene cada organización de usuarios de agua.

Para estos enlaces, la radio ha jugado un papel importante. Interjuntas-Chimborazo se encuentra alojado en el mismo edificio de la emisora de radio ERPE y tiene buenos contactos con la gente que trabaja allí. Esta estación de radio tiene un amplio alcance a lo largo de las zonas rurales de la provincia

---

5. En la mayoría de los sistemas de derechos de agua, la participación en movilizaciones (así como en el caso de las mingas) es una de las obligaciones inherentes al derecho de acceso al agua.

de Chimborazo. Transmite tanto en español como en kichwa. Desde sus inicios, Interjuntas ha utilizado este canal de radio para comunicar a su circunscripción rural sobre temas relacionados con el agua y para promover, ofrecer y hacer publicidad de su Oficina de Asesoría Legal y sus servicios. A menudo, la comunicación se realiza a través de anuncios cortos o entrevistas a los líderes de la Federación sobre temas específicos. Además de estas comunicaciones regulares, en 2005-2007, con fondos del programa Legislación de los Recursos Hídricos y Derechos Indígenas (WALIR, por sus siglas en inglés) que coordinó la Universidad de Wageningen, se hizo una serie de informes de radio y se difundió como parte de las actividades de Interjuntas-Chimborazo. En 2011, se organizó una nueva serie de diez informes de radio sobre diferentes temas relacionados con el agua, como parte de mi trabajo de campo con Interjuntas-Chimborazo. Todas estas actividades han traído un flujo regular de usuarios del agua a la Oficina de Asesoría Legal y han permitido movilizar a la Federación un gran número de usuarios de agua campesinos.

### *3.2. Fuertes lazos personales en la red interna*

Junto a la gran cantidad de organizaciones de usuarios de agua que tienen relativamente «débiles» lazos con Interjuntas-Chimborazo, hay un grupo de representantes de las organizaciones de usuarios de agua mucho más pequeño y más cercano que participa activamente en la Federación y en los más amplios debates de la política provincial y nacional. Estos son los líderes de los grandes sistemas de riego de Quimiag-Río Blanco, Chambo-Guano y Licto-Guarguallá. Este grupo de gente suele estar mucho más inmerso en redes más amplias a través de su cercana vinculación con las agencias del Estado y sus políticas, así como con las ONG. Debido a esta estrecha relación y a veces también por la dependencia de las instituciones del Estado, los líderes de estas organizaciones también reconocen, de una manera mucho más directa, la importancia de involucrarse y desarrollar la incidencia política en el ámbito provincial y nacional a través de la formulación y la defensa de «las opiniones y demandas» de «los» usuarios del agua de Chimborazo.

Carlos Oleas y Hugo Vinuesa suelen convocar a este grupo principal de representantes de las organizaciones de usuarios de agua cuando se requiere adoptar una postura con respecto a la evolución de las políticas que afectan directamente al sector de riego. Con este pequeño grupo, que generalmente se reúne en la oficina de Interjuntas-Chimborazo, se discuten los temas del momento y se establece la posición de los usuarios del agua de Chimborazo. En ocasiones, estos mismos líderes se unen a Carlos Oleas y/o Hugo Vinuesa para asistir a las reuniones formales con los funcionarios del Estado, las reu-

niones con el Foro, o eventos de mayor envergadura en el que se representa a Interjuntas-Chimborazo.

Aparte de la dirigencia de Interjuntas, durante mis periodos de trabajo de campo pude apreciar a dos dirigentes más activos: Carlos Chávez, del sistema de riego de Quimiag-Río Blanco, y Marcelino Pita, del sistema de riego Chambo-Guano. Su alto grado de compromiso con la organización se lo atribuyo no solo al hecho de que ellos han estado al frente de los sistemas de riego (al participar, de este modo, en una negociación permanente con el Estado), sino también por su cercanía física a la ciudad de Riobamba y la oficina de Interjuntas<sup>6</sup> y la buena relación personal que tienen con Carlos Oleas y Hugo Vinueza.

Estas fuertes relaciones internas han sido muy importantes para determinar el posicionamiento político de Interjuntas, sin embargo, al ser tan reducidas son frágiles. Es así como, durante mi trabajo de campo, a pesar de que tanto Carlos Chávez como Marcelino Pita culminaron su mandato como presidentes de sus asociaciones de usuarios de agua respectivamente, se mantenían muy involucrados en las discusiones internas de la Federación. Por consiguiente, la participación activa de las asociaciones de usuarios de agua en Interjuntas-Chimborazo se ha determinado ampliamente por la relación que los dirigentes han tenido o no con Carlos Oleas y Hugo Vinueza. Esto resalta la importancia de la capacidad de conexión estratégica de los líderes populares con su comunidad.

Otros dos líderes que han estado muy involucrados en la Federación han sido Ángel Tenezaca, proveniente de la zona de Guamote, y José Villa, de la cuenca del río Chimborazo. Ambos representan los pequeños sistemas de riego de sus organizaciones indígenas de segundo nivel. Estos dos líderes han estado muy vinculados con Interjuntas-Chimborazo, no tanto porque se interesen en la política ni en los debates, sino porque representan a sus comunidades en demandas muy concretas con respecto al agua, y por lo que significa para ellos la alianza estratégica Interjuntas-Chimborazo y su Oficina de Asesoría Legal. La presencia de lazos «débiles» y «fuertes» dentro de la red de miembros de la Federación ha constituido la base del poder social que ha desarrollado el movimiento de los usuarios de agua de Chimborazo. Este compromiso de los miembros de movilizarse en aras de las demandas de la Federación, legitima tanto a los líderes como a Interjuntas-Chimborazo como una Federación de amplia base y como «la» representante de los usuarios del agua de la provincia de Chimborazo.

---

6. La organización de los usuarios de agua de Chambo-Guano tiene su oficina principal en Riobamba y Marcelino Pita vive en Riobamba. Quimiag está a solo veinte minutos en automóvil de Riobamba y Carlos Chávez vive regularmente en la ciudad.

#### 4. Redes externas y alianzas de Interjuntas-Chimborazo

La capacidad de Interjuntas-Chimborazo para a) desarrollar incidencia política en diferentes espacios, y b) mantener los servicios y las diferentes funciones que vinculan a sus miembros con la Federación, depende enormemente de las alianzas que tiene la Federación y las que puede cerrar con las ONG, los organismos estatales y otras instituciones a través de capital social externo. Como explica Carlos Oleas, él y Hugo Vinueza son muy conscientes de la importancia de establecer y mantenerse activo en las redes:

Interjuntas siempre debe buscar hacer alianzas estratégicas. No debería y no puede aislarse a pesar de que se trata de una organización fuerte. Permanecer fuerte, significa hacer alianzas. Con respecto a eso, aunque no somos aliados estratégicos con el movimiento indígena de Chimborazo, mantenemos una buena relación con este. Tenemos una buena relación con SENAGUA con la que trabajamos en un montón de temas... hemos empezado a trabajar con el Ministerio de Agricultura. Estamos bien relacionados con ONG como CESA, ACRA, SNV [...] las universidades de Chimborazo y también con la Universidad de Wageningen. (Marzo de 2011)

Después de la consolidación de Interjuntas-Chimborazo y el establecimiento de la Oficina de Asesoría Legal, SNV detuvo sus programas de agua en Ecuador. Sin embargo, en ese momento, tanto Carlos Oleas como Hugo Vinueza ya estaban bien integrados en las ONG relacionadas con el agua y en las redes del Estado, en el ámbito provincial y nacional. A través de estas redes, los representantes y dirigentes de la Federación han sido capaces de: a) desarrollar la incidencia política en diferentes espacios mixtos y del gobierno a nivel regional y nacional, b) atraer fondos y programas de las ONG a través del cual Interjuntas-Chimborazo ha financiado la Oficina de Asesoría Legal, y c) convertirse en miembros de las plataformas multiactores relacionadas con la gestión del agua, y d) canalizar los proyectos hídricos en los que colabora Interjuntas-Chimborazo, pero que son ejecutados por las ONG y organismos estatales. En el Cuadro 5.1 se presenta una lista de instituciones con las que Interjuntas-Chimborazo ha entablado alianzas estratégicas (en el pasado y el presente).

Carlos Oleas y Hugo Vinueza se reúnen regularmente —formal e informalmente— con los directores de las oficinas regionales del INAR, MAGAP y SENAGUA en Riobamba, así como con las ONG y los otros actores estatales y no estatales. Muchas de estas alianzas se han convertido en estrechos lazos personales. Esta colaboración a menudo trabaja para el beneficio mutuo de

**CUADRO 5.1**  
**ALIANZAS ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES DE INTERJUNTAS-CHIMBORAZO**

INSTITUCIÓN	TIPO DE ALIANZA/RELACIÓN/RECIPROCIDAD
<b><i>Organismos estatales</i></b>	
Consejo provincial y Municipalidades	Coordina los proyectos y programas en el campo medioambiental y de gestión del agua
CODERECH/INAR y otros ministerios	Procura la consolidación institucional de las organizaciones de usuarios de agua y la planificación participativa de la gestión del riego en el ámbito provincial; la implementación de programas de fomento de capacidades para los usuarios del agua, la modernización de los sistemas de riego, y la ejecución de acciones para la protección de las cuencas hidrográficas dentro del marco de la GIRH.
SENAGUA /Agencia del Agua	Ejerce control social sobre la administración del agua; brinda apoyo político mutuo; crea las agendas provinciales compartidas que se presentan a nivel nacional; participa en las toma de decisiones compartida y en la creación de la agenda.
<b>ONG</b>	
SNV	Entre 1998 y 2004, soporte técnico, financiero y logístico para el desarrollo y fortalecimiento de Interjuntas-Chimborazo como organización y en materia de incidencia política y desarrollo de redes más amplias; del mismo que establece la Oficina de Asesoría Legal.
CESA, FEPP, Islas de Paz, ERPE, ACRA, COSPE, AVSF, Eco-Ciencia	Soporte técnico, financiero y logístico y para el fomento de capacidades a Interjuntas-Chimborazo, así como la ampliación de las redes para el establecimiento de alianzas estratégicas institucionales con la finalidad de generar propuestas de proyectos de desarrollo a los organismos de donantes (inter)nacionales e instituciones del Estado.
CAMAREN	Establecimiento de programas de capacitación y publicaciones populares para los usuarios del agua de Chimborazo y de todo el Ecuador.
<b><i>Organizaciones de movimientos sociales</i></b>	
Movimiento Indígena de Chimborazo	Defensa de los derechos humanos y del agua de los usuarios del agua del Chimborazo

FEDURICC y otras federaciones provinciales	Establecimiento de la agenda política regional para la gestión de los recursos hídricos
<b><i>Plataformas en las que Interjuntas-Chimborazo tiene una membresía</i></b>	
Foro de los Recursos Hídricos	Debate los problemas de gestión del agua en el ámbito provincial y nacional en un foro mixto, y desarrolla la incidencia política a través de investigaciones conjuntas, publicaciones, organización de eventos, redacción de cartas y presentación de propuestas a los organismos del Estado (con el apoyo del personal y a través de CAMAREN). Interjuntas es miembro en el ámbito provincial y nacional.
FOPAR	El Fondo fiduciario se concibió, en 2008, como una herramienta financiera y técnica para la protección de la cuenca del río Chambo mediante la cofinanciación de actividades, proyectos y programas destinados a la restauración de la cantidad y calidad de las aguas de la cuenca del río Chambo. Las organizaciones que lo componen son CESA, el municipio de Riobamba e Interjuntas-Chimborazo.
Consejo de la cuenca del río Chambo	Este Consejo, presidido por SENAGUA, se creó en 2010, el cual reúne a ministerios, ONG, autoridades parroquiales, municipales y provinciales, así como a los usuarios del agua organizados (Interjuntas-Chimborazo) para acordar los programas y las acciones encaminadas a la gestión sostenible de la cuenca del Chambo.
CODERECH	Hasta su disolución en 2008, Interjuntas fue el representante formal de los usuarios del agua del Chimborazo en la Junta directiva de esta institución provincial.
<b><i>Otros aliados</i></b>	
Comisión Permanente de Derechos Humanos en Chimborazo	Apoyo legal para los abogados de la Oficina de Asesoría Legal
Universidad de Wageningen, coordinadora de los programas WALIR y Concertación	Apoyo institucional, investigación-acción conjunta, documentación de las experiencias de la Federación y de la Oficina de Asesoría Legal.

Fuente: elaboración propia.

las instituciones involucradas. Por ejemplo, Interjuntas participa como intermediario entre los muchos sistemas de riego —que quieren obtener apoyo para modernizar o ampliar su sistema de riego—, el INAR o las ONG. A través de sus lazos personales e institucionales, Carlos Oleas y Hugo Vinuesa, han facilitado frecuentemente la aprobación y ejecución de los proyectos específicos que los organismos estatales y ONG han llevado a cabo. Para lograrlo, la colaboración con Interjuntas-Chimborazo es una manera fácil de identificar a los potenciales beneficiarios de sus proyectos y legitimar las opciones de inversión a realizar. Así, los vínculos institucionales y su referencia a la escala representativa de toda la provincia, ayudan tanto a Interjuntas, como a los otros actores, en el alcance de sus objetivos y establecen una fuente de legitimidad mutuamente constitutiva.

## 5. Las actividades de Interjuntas-Chimborazo

### 5.1. *La Oficina de Asesoría Legal*

Los primeros años de su existencia, la Oficina de Asesoría Legal, así como la secretaria de Interjuntas cobraban sueldos con fondos que provenían directamente del SNV. Más tarde, a través de los buenos contactos que Carlos Oleas mantenía con Hugo Olazábal, Interjuntas-Chimborazo fue capaz de acceder a un pequeño fondo proveniente de WALIR para su fortalecimiento institucional. Incluía la creación y organización de una serie de reportajes de radio sobre el agua, actividades de capacitación a usuarios y la sistematización de los conflictos y casos que se habían resuelto mediante la Oficina de Asesoría Legal.<sup>7</sup>

En 2007-2008, ACRA tuvo un pequeño proyecto con Interjuntas-Chimborazo. A través de ACRA, Interjuntas-Chimborazo tuvo un técnico que trabajó un año en la modernización y organización de un pequeño sistema de riego afiliado a la Federación. Este técnico también apoyó a la Oficina de Asesoría Legal. Como parte de este proyecto, ACRA financió y pagó al técnico y parte del salario y los gastos operativos de los abogados y la oficina. Esto permitió que los abogados, junto con el técnico, establecieran un programa de capacitación para los usuarios del agua, organizaran reuniones públicas y capacitaran a los usuarios en temas legales relacionados al agua (véase Fassi, García y Peralta, 2008).

---

7. Estos han sido publicados en Dávila y Olázaval, 2006.

En 2008-2009, a través de AVSF y CESA, la Federación se comprometió en un proyecto en torno a la solución de los conflictos del agua entre las comunidades con la intermediación de la Oficina de Asesoría Legal. A través de este proyecto se financiaron algunos de los costos operativos de la Federación y de los abogados. Al mismo tiempo, a Hugo Vinueza, quien es empleado de CESA, se le puso al frente de la ejecución de este proyecto que le permitía pasar mucho tiempo en las actividades relacionadas con Interjuntas-Chimborazo y en la implementación de este proyecto. Además de los pocos ejemplos que aquí se mencionan, hay otros proyectos pequeños de apoyo a la Oficina de Asesoría Legal y la Federación que se han canalizado mediante CAMAREN y otras ONG. A pesar de estos proyectos, la situación financiera de Interjuntas-Chimborazo y de la Oficina de Asesoría Legal sigue siendo frágil.

A pesar de la legitimidad, el reconocimiento y los servicios a sus miembros, Interjuntas-Chimborazo y su Oficina de Asesoría Legal no son financieramente autosuficientes. La buena voluntad y las interconexiones con las ONG de desarrollo, que apoyan las actividades de la Federación, han permitido sostener financieramente la Oficina de Asesoría Legal y sus actividades hasta mediados de 2011. No obstante, es una lucha constante para Interjuntas encontrar y gestionar nuevas fuentes de apoyo externo. Debido a la falta de fondos, desde finales de 2009, la oficina solo funciona con un abogado (la secretaria y el segundo abogado fueron cesados). Desde mediados de 2011, el abogado que trabaja bajo el paraguas de Interjuntas-Chimborazo maneja la Oficina de manera independiente y generando sus propios ingresos. Esto ha debilitado los lazos entre la dirigencia y las bases. Parte de la dificultad de crear una organización con solvencia financiera, la atribuyo a la débil capacidad de Interjuntas para manejar los proyectos; esto lo sé por experiencia propia, como se narra en el Recuadro 5.2.

Esta experiencia no ha sido una excepción. Durante el trabajo de campo, muchas de las instituciones asociadas que habían financiado directamente a Interjuntas-Chimborazo y sus actividades informaron lo mismo. Muchos de los entrevistados también mencionaron que la ayuda externa de los cooperantes comprometidos han mantenido a Interjuntas-Chimborazo y sus actividades. En este sentido, Hugo Olazábal ha desempeñado desde un principio un papel clave a través del financiamiento y apoyo logístico del SNV y más tarde de WALIR, al garantizar que estos proyectos se ejecuten y terminen. Posteriormente, el personal de ACRA y AVSF «tomaron» estas responsabilidades asegurando que los nuevos fondos (en su mayoría pequeños fondos de menos de US\$5000) se mantuvieran fluyendo en la Federación. A través de sus redes, Oleas ha recibido ofertas de ministerios y del gobierno municipal y provincial para financiar actividades de la Federación y la Oficina de Asesoría

**RECUADRO 5.2**  
**CONSIGUIENDO FINANCIAMIENTO PARA INTERJUNTAS-CHIMBORAZO**

Entre 2009 y 2010 ayudé a Interjuntas-Chimborazo a acceder a fondos del proyecto Concertación que estaba coordinado por la Universidad de Wageningen. Este pequeño proyecto pretendía fortalecer a la Oficina de Asesoría Legal. Todo empezó con una discusión sobre los problemas que Interjuntas-Chimborazo estaba atravesando con las finanzas de la Oficina de Asesoría Legal. Los fondos externos se habían agotado y la oficina no era capaz de generar suficiente ingreso para pagar a los abogados. En las conversaciones me preguntaban si yo no sabía de alguna fuente de financiación a través de la cual podrían obtener recursos para la oficina y algunas de sus actividades. Después de esta conversación me propuse averiguar las posibilidades que había dentro de Concertación. Había US\$6000 para un proyecto pequeño, pero como con la mayoría de los proyectos, se requería una propuesta y un presupuesto. Pensé que la propuesta la redactarían Carlos Oleas, y Hugo Olazábal y yo ofrecí ayuda. Ante mi insistencia en la propuesta, me pidieron hacer un borrador de ella (incluyendo el presupuesto y las actividades sugeridas). Esta propuesta fue la que finalmente se mandó a Concertación. Se efectuó el primer pago, y se haría un segundo pago con la condición de que se presentara un pequeño informe del progreso a finales de 2009. Cuando volví en febrero de 2011, el informe todavía no se había escrito a pesar de los grandes problemas financieros que continuaban en la Oficina de Asesoría Legal. Durante la primera semana de mi estancia, escribí el primer borrador del informe de Interjuntas-Chimborazo. Oleas y Olazábal me ayudaron con los toques finales del informe y luego firmaron. Con esto se hizo el segundo pago, pero nunca se presentó el informe final a la entidad financiera.

*Fuente:* mi experiencia personal.

Legal. Sin embargo, todas estas ofertas Oleas no las ha utilizado, por ahora: a) por temor a comprometer a la Federación políticamente, b) por el hecho de que según las leyes de Ecuador, la Federación ya no es legalmente reconocida como organización desde el 2006, y c) porque la Directiva nunca ha redactado una propuesta de proyecto para acceder a estos fondos.

Desde sus orígenes, muchos miembros de Interjuntas-Chimborazo, así como los asesores externos han propuesto mecanismos para mantener financieramente la Federación y sus servicios. Estas propuestas en su mayoría se refieren a: a) los cobros de una pequeña cuota a los miembros, que permita

a la Federación financiar sus actividades, y b) la elevación de los costos de los servicios prestados por la Oficina de Asesoría Legal.

- El cobro de un impuesto a todos los miembros de la Federación es algo que se ha discutido con los líderes de algunos de los más grandes sistemas de riego de la provincia. Se ha aceptado la propuesta de cobrar a cada miembro del sistema de riego una contribución anual de US\$0,50-1.0 para financiar Interjuntas-Chimborazo y la Oficina de Asesoría Legal. Durante dos años se discutió la propuesta, pero nunca se llegó a aplicar.
- Elevar los costos de los servicios ofrecidos también es algo que se conversó hace un par de años. Nunca se implementó hasta 2011 cuando un nuevo abogado comenzó a trabajar la Oficina de Asesoría Legal de manera autosuficiente e independiente.<sup>8</sup>

El resultado es que las actividades de Interjuntas-Chimborazo y el funcionamiento de la Oficina de Asesoría Legal están limitados económicamente y que la mayoría de las actividades realizadas como Interjuntas se financian por agentes externos, como se explica enseguida.<sup>9</sup>

## 5.2. *Actividades de Interjuntas en cooperación*

Además de la financiación directa de las actividades de Interjuntas-Chimborazo, muchas ONG han ejecutado actividades de proyectos en cooperación con la Federación, como parte de sus actividades de fortalecimiento organizacionales. Para la ejecución de muchos de estos proyectos, Interjuntas-Chimborazo es un buen socio. Las ONG suelen financiar y apoyar logísticamente en las actividades tales como la organización de reuniones públicas, promoción y eventos de capacitación. El contenido de los programas de capacitación y eventos generalmente los deciden Interjuntas y el personal de las ONG conjuntamente.

- 
8. El costo por asesoría legal en Interjuntas-Chimborazo (incluso después de que se elevaron las tarifas) es solo una fracción de lo que otros abogados cobran por sus servicios. El costo por honorarios de abogados regulares para un permiso de agua, por lo general, es de alrededor de US\$700, pero este monto puede doblarse o triplicarse si el procedimiento toma mucho más tiempo. En Interjuntas, los honorarios dependen del tamaño del sistema de riego, desde US\$100. Los honorarios en Interjuntas-Chimborazo también son fijos, por lo que la mitad del dinero se paga al inicio del proceso y, la otra mitad cuando se cierra.
  9. Inicialmente la Oficina de Asesoría Legal se estableció con dos abogados recién graduados y una secretaria que trabajaban a medio tiempo y que hacían todas las actividades de administración y apoyo en la Federación. Desde mediados de 2009, debido a la insolvencia financiera, la oficina estuvo dirigida por un abogado a tiempo parcial.

Interjuntas también se ha convertido en un socio en muchos proyectos de las ONG y las agencias estatales que se han financiado, desde el exterior, en la provincia de Chimborazo. Estos proyectos se implementan, gestionan y dirigen en su totalidad a través y con los conocimientos técnicos del personal de las ONG y las instituciones del Estado. Algunos de estos proyectos incluyen la modernización de los pequeños sistemas de riego, la protección de las fuentes de agua, la educación ambiental y un proyecto destinado a apoyar a los agricultores con riego en la conversión de cultivos y su acceso a los mercados. Interjuntas no obtiene ningún beneficio financiero de estos proyectos. Su contribución a estos es como una red mediante la cual los programas se pueden implementar. A su vez, Interjuntas vincula a sus miembros con los beneficios de estos programas, que a través de su contacto con Interjuntas, consigue la etiqueta «participativa». Estos proyectos de colaboración son importantes para la Federación en términos de legitimidad de sus redes internas y externas. Muchas de estas actividades son, para los miembros, un beneficio muy concreto, que se basa en que muchos participan en la red. En las instituciones externas se demuestra que Interjuntas-Chimborazo es una Federación activa, que se esfuerza por representar los intereses de sus miembros y al mismo tiempo trabaja en la implementación de pequeños proyectos a través de sus alianzas estratégicas.

Uno de los mecanismos o iniciativas a través de los cuales Interjuntas-Chimborazo ha participado en muchos proyectos relativos al agua, en la provincia, es el Fondo de Protección del Agua de Riobamba (FOPAR). En septiembre de 2008, Interjuntas-Chimborazo junto con el municipio de Riobamba, CESA y con el apoyo de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF) establecieron FOPAR. Este Fondo fue concebido como una herramienta técnica y financiera para la protección de la cuenca del río Chambo. Cofinancia las actividades, proyectos y programas destinados a la restauración de la cantidad y calidad de las aguas de la cuenca del río Chambo.<sup>10</sup> Está financiado por la Unión Europea, USAID, COSUDE, Ministerio de Inclusión Económica y Social, del Fondo para la Protección del Agua de la ciudad de Quito (FONAG)<sup>11</sup> y la Agencia del Agua Sena-Normandía (Francia). CESA y AVSF gestionan la secretaría técnica, así como la mayoría de los proyectos. Las principales áreas de trabajo donde se ejecutan las actividades en el marco del FOPAR son:

---

10. Véase también [www.protecciondelagua.com](http://www.protecciondelagua.com). Consultado el 11 de mayo de 2012.

11. Es un Fondo privado que opera desde enero de 2000, como un mecanismo financiero económico que utiliza los rendimientos de su fondo para cofinanciar actividades y proyectos de conservación de cuencas hidrográficas, las que proveen agua para cubrir las necesidades humanas y productivas del distrito metropolitano de Quito y sus áreas de influencia.

- Programas de educación ambiental que ofrece prácticas de entrenamiento a los niños de las escuelas de sectores rurales y urbanos de la cuenca del río Chambo y se ha concebido como una estrategia importante para fomentar la conciencia ambiental en las generaciones más jóvenes.
- Programas para la protección y restauración de manantiales, fuentes y riachuelos, que desarrolla, además, acciones como la reforestación y otras tareas de protección para preservar nacientes y cursos de agua, al mantener a los animales de pastoreo alejados, restaurar la vegetación natural y estimular las actividades de protección de la cuenca.
- Programa para el control del agua, destinado a monitorear la calidad y cantidad del agua del río Chambo y sus afluentes, para reunir datos importantes que informen sobre el desarrollo de los programas.
- Programas para la Gestión Integrada del Agua que tienen como objetivo reunir a todos los usuarios y partes interesadas de la cuenca del río Chambo en diálogo para lograr opiniones, proyectos y soluciones consensuadas para hacer frente a los desafíos que se presenten en la cuenca.
- Programas de actividades de sensibilización y comunicación sobre el agua, orientados a proporcionar, a través de campañas en los medios de comunicación públicos, información clave para los usuarios del agua de la cuenca del río Chambo y gente preocupada por la protección del agua en general.

Este Fondo ha permitido, sobre todo a CESA y AVSF, acceder a varios financiamientos que se canalizan a través de FOPAR, pero que en la práctica los ejecuta el personal de CESA.

## 6. Alianzas para el desarrollo de la incidencia política

### 6.1. *Incidencia política en el ámbito provincial*

Uno de los ámbitos para la toma de decisiones en el que Interjuntas-Chimborazo es muy activa es en el provincial. En este ámbito, además de su colaboración y participación (que se traduce en incidencia) en la ejecución de proyectos y la creación de nuevas plataformas (FOPAR y Consejo de Cuenca del río Chambo) con las ONG y los organismos del Estado, se ha desarrollado la incidencia política en la toma de decisiones en organismos estatales como la Agencia de Agua de Riobamba (SENAGUA), CODERECH (y más tarde INAR) y el gobierno provincial. Un ejemplo muy claro del desarrollo de la incidencia política a nivel provincial es la relación y los logros que Interjuntas tiene con la AA (posteriormente SENAGUA).

A fines de 2003, la Oficina de Asesoría Legal Interjuntas-Chimborazo comenzó a trabajar con los usuarios del agua al tratar con la AA provincial. A través de sus abogados y dirigentes, presentaron varias denuncias de corrupción, discriminación étnica y soborno en la AA. Las demandas de Interjuntas-Chimborazo por un trato equitativo para todos los usuarios de agua cayeron en saco roto. En respuesta la Oficina de Asesoría Legal abrió un expediente para documentar las injusticias y los problemas que los usuarios de agua habían sufrido. Con el expediente, Interjuntas-Chimborazo empezó con el proceso para influir en el cambio del director de la AA, en el ámbito provincial y nacional. Para ello, se inició un proceso legal, pero este se detuvo al modificarse la configuración política nacional y cambiar de director en el CNRH, por lo que el jefe de la oficina de la AA volvió a asumir el cargo. En respuesta, el 27 de junio de 2005 se organizó una movilización masiva de más de 4000 usuarios del agua en la ciudad de Riobamba.<sup>12</sup> La movilización terminó con la ocupación de la oficina de la AA por dieciocho días. Esta toma duró hasta que se escucharon sus demandas y se llegaron a varios acuerdos. En estos se incluían la destitución del director y el secretario de la oficina de la AA y el establecimiento de un procedimiento público transparente y abierto para nombrar a un nuevo director. Interjuntas-Chimborazo supervisó cuidadosamente este proceso. En enero de 2006, se eligió a un nuevo director y la oficina de la AA se hizo más justa y detuvo sus prácticas de discriminación basada en diferencias económicas, sociales, regionales o étnicas. Los procedimientos legales se han vuelto más transparentes y se ha frenado la corrupción. Así lo expresa Hugo Vinuesa:

Con SENAGUA comenzamos con una muy mala relación, luchando con una Agencia del Agua que tenía muchos problemas [...]. Con nuestras luchas vieron que nuestras propuestas eran claras. Como resultado, por lo menos desde el año 2006, hemos tenido muchas reuniones con SENAGUA. A través de estas reuniones, varias de nuestras demandas se han atendido favorablemente. (Marzo, 2011)

La relación con el director regional de la Agencia del Agua es importante para ambas instituciones. Para el director de la AA se volvió valioso mantener buenas relaciones con la Federación de Usuarios de Agua porque Interjuntas-Chimborazo ha obligado el cambio del anterior director a través de movilizaciones, protestas y del establecimiento de una auditoría social sobre

---

12. Este caso también ha sido documentado por Dávila y Olazábal (2006) y Boelens y Parra (2009).

el procedimiento de elección del nuevo director. Por esto, Interjuntas-Chimborazo ha ganado legitimidad como auditor social de la AA de Riobamba. La Oficina de Asesoría Legal ha mantenido un ojo vigilante sobre su funcionamiento y la forma en que se relaciona con los usuarios del agua. Por su parte, la Oficina de Asesoría Legal también se ha favorecido por una buena relación con la AA, al conseguir que los casos legales se puedan presentar y resolver.

Las reuniones formales e informales entre el director regional de la AA y Carlos Oleas, Hugo Vinuesa y los abogados de la Oficina de Asesoría Legal son comunes. Muchos de estos encuentros sirven para discutir casos específicos que Interjuntas-Chimborazo ha presentado. Otros se refieren a cuestiones más generales con respecto a los problemas y retos que tienen las dos instituciones. Esto ha devenido en que la AA envíe a la mayoría de la gente que necesita un abogado o una asesoría en temas de agua a la Oficina de Asesoría Legal de Interjuntas-Chimborazo. Asimismo, la AA envía un número cada vez más mayor de conflictos que se pueden resolver en el marco de la Ley de Aguas del Ecuador a la Oficina de Asesoría Legal. Algunos logros importantes gracias a las estrechas relaciones que Interjuntas-Chimborazo tiene con el director de la AA en Riobamba son:

- Una Agencia de Agua en Riobamba, donde todos los usuarios del agua participan; se les respeta y donde se tratan sus casos sin sobornos de por medio.
- Que la AA de Riobamba es la primera y única en Ecuador que ha contratado un abogado para asistir a la población indígena en su propio idioma kichwa.
- En 2010, según lo sugerido por Interjuntas-Chimborazo, una nueva oficina de SENAGUA abrió sus puertas en Guaranda, para atender a los usuarios del agua del Chimborazo que forman parte de la cuenca del Guayas. Sin esta oficina, los usuarios tendrían que viajar a Guayaquil (un día) para resolver todos sus problemas administrativos relacionados con el agua.
- En 2011, mediante la colaboración y la influencia de Interjuntas-Chimborazo y del director de la AA de Riobamba sobre el Secretario Nacional de SENAGUA, Riobamba se convirtió en la oficina central de coordinación para la cuenca del río Pastaza.

Se ha desarrollado una relación similar entre Interjuntas-Chimborazo y el ex CODERECH (posteriormente INAR). Estas estrechas relaciones entre el presidente de Interjuntas-Chimborazo y los directores de las instituciones estatales son clave para el desarrollo de la incidencia política de Interjuntas-Chimborazo en el ámbito regional y nacional. También sirven como mecanismos para legitimar las instituciones del Estado frente a los usuarios. Esta

relación, aunque es importante para el desarrollo de la incidencia política, mantiene también intimidado a Interjuntas-Chimborazo, que por el temor de romper las buenas relaciones con alguna institución, ha dejado de supervisar a su personal, las políticas y el trabajo; algo que Carlos Oleas sabe muy bien:

Siempre estamos reuniéndonos y hablando con las organizaciones nacionales que se ocupan de los recursos hídricos, [...] a través de estas conversaciones [...] buscamos maneras para mejorar las condiciones de los usuarios de agua. Sin embargo [...] si en cualquier momento, con el fin de defender los derechos de los usuarios, Interjuntas debe alzar su voz de protesta contra cualquier autoridad, lo haremos [...] pero [...] al mismo tiempo, vamos a apoyar las acciones [de las organismos estatales] que beneficien a los usuarios del agua, independientemente de la posición política que tengan. (Marzo, 2011)

## *6.2. Incidencia política a nivel nacional*

Para defender los derechos e intereses de los usuarios del agua del Chimborazo, Interjuntas-Chimborazo participa en espacios de toma de decisiones a nivel nacional. Ha sido capaz de desarrollar incidencia política mediante su participación en el Foro. Incluso antes de que se estableciera formalmente Interjuntas-Chimborazo, los usuarios del agua habían sido capaces de influir en las toma de decisiones a nivel nacional. Por ejemplo, en 1997, los usuarios del agua organizados lucharon exitosamente por la creación de CODERECH; una decisión que se tomó a nivel nacional. En 2005, pese a que la movilización y la ocupación de la Agencia del Agua en Riobamba se dio en Chimborazo, todo el proceso para cambiar al director de la Agencia del Agua de Riobamba se negoció en Quito con el director general del CNRH.

Otro ejemplo de la incidencia política que Interjuntas-Chimborazo ha desarrollado a través de su red nacional está relacionado con el debate en curso sobre la transferencia de manejo de riego de los sistemas de riego estatales. El tema principal de este debate es, y siempre ha sido, si ellos deben aceptar los programas de transferencia de manejo de riego estatal y, en caso afirmativo, en qué condiciones. Este proceso de estructuración, que también se ha orientado con las discusiones en el Foro, ha cumplido, hasta el momento (a pesar de la constante insistencia del Estado), con casi todos los AUA de los sistemas de riego estatales en Chimborazo, no hayan aceptado los programas de transferencia de manejo de riego. Un ejemplo notable con respecto a dicho proceso tuvo lugar en la primavera de 2009, cuando el Estado se propuso implementar nuevos reglamentos para lograr un mayor control

de los sistemas de riego. Estos reglamentos disponían que las AUA debían redactar nuevos estatutos de conformidad con las directrices recién establecidas. Interjuntas-Chimborazo consensualmente decidió que esta nueva normativa debía suspenderse, ya que supondría engorrosos procedimientos administrativos para todas las AUA ya que incidía en su autonomía. En una reunión en Quito (en la sede de la agencia de riego estatal), con el fin de aprobar definitivamente estos nuevos reglamentos, los representantes de la AUA de la provincia de Chimborazo, acompañados por los representantes de la AUA de la provincia de Cotopaxi y de otras provincias impidieron esta iniciativa política. Con esto, ellos defendieron la autonomía de los cientos de AUA de todo el país.

Durante mi periodo de trabajo de campo, también me encontré con Carlos Oleas y Hugo Vinueza en un par de reuniones con el ministro nacional de SENAGUA. Una de estas reuniones se llevó a cabo el 20 de enero de 2011 y se detalla en el Recuadro 5.3. En reuniones como estas, Interjuntas-Chimborazo ha podido poner sobre la mesa sus propuestas y demandas específicas a nivel nacional.

Otro mecanismo importante a través del cual Interjuntas-Chimborazo ha podido ejercer incidencia política a nivel nacional es a través del Foro. Como miembro activo participa regularmente en las reuniones nacionales que organiza el Foro. En estas reuniones se discuten los recientes acontecimientos del sector del agua a nivel nacional. Sobre estas discusiones, se escriben y envían cartas de preocupación o propuestas políticas a ministros nacionales (SENAGUA, Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente), miembros de la Asamblea Nacional (Parlamento) y al Presidente de Ecuador. La mayoría de estas cartas están firmadas por todas las organizaciones miembros del Foro. Es difícil de medir si estas resultan concretamente en incidencia política, pero algo que, sin duda, sí han hecho es poner al Foro y sus miembros en la agenda política nacional como un importante *think tank* en torno al agua (véase también el Capítulo 6). El ejemplo más claro de la incidencia política que el Foro y sus miembros han desarrollado desde su creación, es su contribución a la Constitución ecuatoriana de 2008, tal como se explicará en el capítulo siguiente.

Carlos Oleas y Hugo Vinueza se mantienen como portavoces y dirigentes de la Federación por más de diez y ocho años respectivamente. En 2009, a Carlos Oleas se le acercó el partido político Alianza PAIS. Se le pidió participar como candidato a concejal rural para el municipio de Riobamba. Con la movilización de sus redes logró un asiento por mayoría de votos. Los miembros de la Federación, que tenían otras afiliaciones políticas, criticaron mucho la opción política de Carlos Oleas y le exigieron que dejara la presidencia

### RECUADRO 5.3

#### MATERIALIZANDO LAS DEMANDAS DE INTERJUNTAS A TRAVÉS DE LAS REDES PERSONALES DE CARLOS OLEAS

El 20 de enero de 2011, a las 4 am me desperté en Riobamba de donde me recogió Carlos Oleas para ir a Quito. A las 9 am estábamos en Quito en un taller para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana de SENAGUA. Interjuntas-Chimborazo había sido invitado a este evento nacional junto a varias organizaciones relacionadas con el agua..., sin embargo el enfoque de Carlos Oleas estaba dirigido para la próxima reunión que tenía previsto. A la 1 pm, sin el almuerzo que acompañaba a este evento, partimos hacia las oficinas centrales de SENAGUA.

En SENAGUA, Carlos Oleas buscó a Luis Salazar, director regional de la cuenca del Pastaza, quien es responsable de la Agencia del Agua en Riobamba, y con quien está bien conectado. Ambos habían pactado una reunión con el Secretario Nacional de SENAGUA. Tras una breve espera, los tres ingresaron a la oficina del Secretario Nacional. Rápidamente me presentaron, tras lo cual comenzó la reunión. Durante esta, Carlos Oleas pidió el traslado de la Oficina Regional de la cuenca del Río Pastaza de Ambato (en la provincia de Tungurahua) a Riobamba debido a que: «los problemas con la administración del agua son mucho más urgentes en Chimborazo». Asimismo, sugirió que la Agencia del Agua de Riobamba debía incrementar el personal administrativo y legal que pueda atender la cantidad de trámites en la AA y dar un mejor servicio a los usuarios del agua (algo que Luis Salazar había mencionado a Carlos Oleas previamente). Por su parte, Carlos Oleas ofreció movilizar a los usuarios del agua de Chimborazo (por lo menos a 5000) para la apertura de la Oficina Regional.

La reunión no tardó más de veinte minutos, sin embargo, se pudieron realizar los intercambios y negociaciones necesarios. Enseguida, SENAGUA presentó oficialmente su plan para trasladar la Oficina Regional de la cuenca del río Pastaza a Riobamba.

de Interjuntas. En cambio, otros miembros de este movimiento lo han visto como un nuevo paso para desarrollar y afianzar la incidencia política de Interjuntas-Chimborazo.

En 2013, cuando regresé a Chimborazo, Carlos Oleas seguía siendo el presidente de Interjuntas-Chimborazo, y a la vez concejal rural de la Municipalidad de Riobamba. Lo que cambió fue que Oleas frecuentaba menos la oficina de Interjuntas, por lo que, para las reuniones relacionadas con el agua

asistía como presidente de Interjuntas, y podía hacer uso del automóvil y el chofer de la Municipalidad. Sin embargo, en las reuniones relacionadas con el agua, él nunca aludía su cargo y/o vínculo con Alianza PAIS y de hecho fue muy crítico con el funcionamiento de la SENAGUA. Se habían ampliado sus redes políticas, pero aparte de eso, nada parecía haber cambiado. La Oficina de Asesoría Legal todavía tenía serios problemas financieros puesto que no había sido aceptado el financiamiento «político» (del municipio ni del gobierno provincial). También se había mantenido la cooperación con organizaciones no gubernamentales para la ejecución de proyectos y Carlos Oleas, como presidente de Interjuntas, todavía podía convocar a un gran número de miembros de Interjuntas-Chimborazo para reuniones y eventos públicos. Sin embargo Carlos Oleas estaba desgastado y con poco tiempo, energía y ánimo para Interjuntas. La mayoría de los proyectos de cooperación con las ONG habían terminado sin ser renovados; además la participación de Interjuntas en los debates nacionales sobre el agua había menguado considerablemente. Había pocas reuniones y Carlos se preocupaba más por los asuntos de la Municipio que los de Interjuntas. Mencionó un par de veces su voluntad de retirarse de Interjuntas, sin embargo no había tomado pasos concretos en esa dirección. Se pueden establecer grandes interrogantes con respecto al funcionamiento democrático al interior de Interjuntas-Chimborazo. Hasta cierto punto, Carlos Oleas y Hugo Vinuesa operan y representan a la Federación y «sus intereses» y, cuando lo consideran necesario, movilizar a un gran número de usuarios del agua de la provincia. ¿Cuánto tiempo estos dos líderes podrán permanecer como representantes legítimos en las redes en las que operan?, y ¿cómo Interjuntas-Chimborazo, como Federación, cambiará, evolucionará o se disolverá en el futuro?, es aún una incógnita.

## 7. Conclusiones: Dirigentes y democracia en Interjuntas-Chimborazo

Interjuntas-Chimborazo se ha establecido, en la última década, como un instrumento para la defensa de los derechos de agua de los usuarios de agua de Chimborazo. La formación de capital social entre las asociaciones de usuarios de agua de la provincia de Chimborazo ha sido importante para su creación. Se ha generado a través de intercambios y actividades que las ONG han facilitado. Estas actividades han establecido una amplia red. Sin embargo, para su consolidación en una Federación provincial, el liderazgo carismático (véase el desempeño de Carlos Oleas y Hugo Vinuesa) y el apoyo de actores externos (SNV, CESA, ACRA, AVSF) y sus profesionales comprometidos (véase papel de Hugo Olazával, Edwin van Someren y Yolanda Palacios) han sido importantes. A través del apoyo metodológico y logístico, las ONG han tenido un rol

clave al a) facilitar la creación de una red de usuarios de agua con una comprensión compartida de los problemas de agua, y b) (re)establecer un objetivo claro para la Federación.

A su vez, los líderes de Interjuntas-Chimborazo han jugado un papel importante en su desarrollo al mantener y ampliar los vínculos con las asociaciones de usuarios de agua y ofrecer servicios a través de la Oficina de Asesoría Legal y los contactos estratégicos con las ONG y las agencias estatales. Carlos Oleas y Hugo Vinueza han desarrollado grandes habilidades conectoras y son hábiles en el desempeño cultural en diferentes espacios y medios. Todo esto les ha permitido mantener una red, preparar sus argumentos y presentarlos públicamente, según el contexto en el que operen. Como tal, se han convertido en intermediarios entre los agentes estatales externos, los agentes no estatales y su electorado. De esta manera, han creado y mantenido a la Federación, su importancia, sus éxitos y su incidencia política.<sup>13</sup>

A pesar de los logros y habilidades de los líderes, su posición es cuestionable. Carlos Oleas y Hugo Vinueza han representado a la Federación por más de una década, sin convocar a nuevas elecciones para la Dirigencia, incluso cuando Carlos Oleas tomó una posición política en la Municipalidad de Riobamba. Han mantenido su legitimidad ante un gran número de sus organizaciones miembros al recrear permanentemente las redes internas. Estos se basan en el hecho de que los dirigentes han tenido éxito en: la presentación de las demandas de los usuarios de agua campesinos e indígenas ante los organismos estatales; la intermediación para la implementación de proyectos que benefician a los usuarios del agua de Chimborazo; la radiodifusión; y la prestación de servicios de la Oficina de Asesoría Legal.<sup>14</sup>

En cuanto a la escala, este caso demuestra que el éxito de las estrategias sociales para el empoderamiento está estrechamente relacionado con la forma en que se crea y moviliza la escala geográfica. En este caso, la referencia a la escala espacial provincial de la Federación se ha convertido en una estrategia fundamental para el desarrollo de la incidencia política. Esta escala se reproduce constantemente mediante la política escalar. Los principales actores de la Federación movilizan continuamente el discurso y la importancia de la escala así como destacan la relevancia y los desafíos de la Federación en términos de representación de los intereses de la población de usuarios

---

13. El desarrollo de una organización como esta, bien conectada con las ONG y los organismos estatales, y en la que los dirigentes desempeñan roles importantes, muestra mucha similitud con las organizaciones de movimientos campesinos costarricenses tal como lo describe Edelman (1999).

14. A pesar de que el mantenimiento de estos servicios ha estado bajo presión constante debido a la falta de fondos para el pago al personal y el mantenimiento de la oficina.

del agua del territorio de la provincia de Chimborazo tanto frente a las redes internas, como a las externas. Al hacerlo adquieren aspectos particulares de reconocimiento y legitimidad que permite a los dirigentes defender reclamos específicos y movilizar recursos. No solo se refiere a la escala a la que se movilizan los dirigentes de la Federación, ONG y organismos estatales, sino que también usan estratégicamente la referencia a esta escala para legitimar sus interacciones con Interjuntas-Chimborazo.

El caso de Interjuntas muestra la importancia de líderes en el desarrollo de las organizaciones. Al mismo tiempo también muestra la fragilidad de las federaciones que se han creado alrededor de una o dos figuras centrales. La concentración del poder se da en muchos casos a costa de la democracia interna y la fragilidad de la institución. Tras años de la misma dirigencia, el desgaste de los líderes ha llevado a una reducción de las actividades de la Federación y a una reducida presencia en los espacios de debate y discusión en torno a la gestión del agua. De esta manera los mismos individuos que crearon la organización pueden también llevar a la desaparición de la misma. Es así que las organizaciones tienen sus propios ciclos de vida. Al no tener una red hidráulica y flujos de agua que unen a usuarios de agua para su constante operación y mantenimiento, las Federaciones se ven más frágiles que las asociaciones de usuarios de agua. Sin embargo la historia de Interjuntas-Chimborazo muestra el enorme potencial que las Federaciones de Asociaciones de Usuarios de Agua pueden tener en términos del desarrollo de la incidencia política tanto a nivel provincial como nacional. ¿Cómo se ha desarrollado esta incidencia política a nivel nacional?, se analiza en el capítulo siguiente sobre la base de un estudio de caso de la plataforma multiactores del Foro de los Recursos Hídricos.



J. Hoogesteger

Esta fotografía es del día 5 de septiembre de 2007. De izquierda a derecha: María Teresa Oré —profesora universitaria y representante de la ONG peruana (IPROGA)—, Aline Arroyo —en ese momento, coordinadora de programas de capacitación CAMAREN—, Carlos Oleas —presidente de Interjuntas-Chimborazo—, Vladimir Ortiz —representante de la Universidad de Cotopaxi— y Manuel Chango —entonces secretario de la FEDURICC—. Esta reunión de personas de diferentes sectores que se reunieron para compartir y debatir ideas sobre la gestión del agua, con el objetivo de desarrollar propuestas, ha sido el objetivo central de la plataforma nacional multiactores el Foro de los Recursos Hídricos (Foro). El Foro desarrolló, en la década del 2000, una incidencia política considerable y se ha convertido, para muchas organizaciones de usuarios del agua, en un espacio que ha facilitado su empoderamiento. En este capítulo describo cómo se creó y desarrolló esta red como una plataforma multiactores de promoción de políticas hídricas desde la década del noventa, y muestro como esta plataforma ha desarrollado incidencia política a nivel nacional.

## CAPÍTULO 6

# LA PLATAFORMA NACIONAL EL FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

### 1. Introducción

Cuando el presidente de la Asamblea Constituyente Nacional del Ecuador, el arquitecto Fernando Cordero, presentó el proyecto definitivo de la Constitución ecuatoriana en julio de 2008, proclamó que «Esta Constitución está hecha de agua» (García, 2010). Esta incluye un gran número de artículos relacionados con el agua y su gestión, de los cuales, el más destacado es el reconocimiento del derecho humano al agua. Muchas organizaciones de la sociedad civil han sentido que sus demandas se han incorporado en esta nueva Constitución de Ecuador.<sup>1</sup> Esto fue el resultado de la prolongada y constante presencia y participación de las organizaciones sociales, ONG e individuos comprometidos con impulsar una sociedad más justa y sostenible en el Ecuador (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009, Jameson, 2011). Algunos de estos individuos y dirigentes de las organizaciones sociales pasaron a formar parte del Movimiento Alianza PAIS (véase el la sección 6 del capítulo 3), otros firmaron contratos con el nuevo gobierno para cubrir puestos clave en diferentes ministerios, otros lideraron el proceso democrático que iba a redactar la nueva Constitución, y finalmente muchos otros participaron activamente desde «fuera», diseñando propuestas e intermediando para que se las incluya en el texto constitucional. El resultado del proceso participativo que condujo a la nueva Constitución fue tal que muchos de los artículos que se plasmaron en la Constitución, habían

---

1. La Federación Internacional de Servicios Públicos declaró en 2009 a esta Constitución como una de las más avanzadas en los temas relacionados con el agua.

venido directamente de las propuestas de las organizaciones de base y ONG, tal como lo atestigua García (2010), cuando afirma que:

Los logros alcanzados en la Constitución ecuatoriana en cuanto al agua no son patrimonio o propiedad de ninguna organización, institución o plataforma en particular, no tienen dueños, ni gerentes propietarios. Contar con una Constitución tan húmeda es el fruto de un acumulado histórico, social y político, en el marco de más de veinte años de ejecución de políticas de corte neoliberal reflejadas en el agua. [p. 174]

En este capítulo, se explora los orígenes, la circunscripción y el desarrollo del Foro de los Recursos Hídricos (Foro), una de las plataformas que ha jugado un papel importante en el movimiento de usuarios del agua del Ecuador. En la sección 2 de este capítulo, se describe el contexto, los principales actores y dinámicas que han hecho del Foro una plataforma multiactores reconocida a nivel nacional, que analiza de manera crítica y propositiva políticas progresistas para la gestión del agua en el Ecuador. Se pone en evidencia cómo un grupo de profesionales comprometidos ha impulsado y coordinado el desarrollo, las actividades y propuestas de esta plataforma. En la sección 6.3 se analiza cómo esta plataforma ha sido capaz de ejercer incidencia política y lograr grandes éxitos a través de la inclusión de muchas de sus propuestas en la Constitución de Ecuador de 2008 y en la debatida «Nueva Ley de Aguas». Se hace una reflexión sobre el papel de las ONG y los profesionales comprometidos con la creación y el desarrollo de esta plataforma, así como también sobre el tema de la representación de los intereses y las relaciones entre los usuarios del agua organizados y otros actores institucionales, especialmente en torno al desarrollo de la incidencia política a nivel nacional. En las conclusiones se hace un análisis crítico de estos factores y la forma en que han contribuido al movimiento de usuarios de agua del Ecuador.

## 2. Creación de un espacio político a través de una plataforma multiactores

Los orígenes del Foro se remontan a principios de los noventa cuando tanto la COSUDE (organismos del gobierno suizo) como el Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno Neerlandés (DGIS), intentaron desarrollar un programa de capacitación para los empleados estatales, profesionales y líderes comunitarios en la gestión de recursos naturales en el país. Esta iniciativa se coordinó con el MAGAP y la agencia local de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La evaluación de este proyecto fue negativa lo que motivó una alternativa para la organización de

los programas de capacitación. Las ONG, junto con el MAGAP, tomaron la iniciativa. En 1995, crearon CAMAREN e instalaron sus oficinas en el edificio del MAGAP. Sus miembros eran seis ONG,<sup>2</sup> MAGAP y la Comisión Asesora Ambiental (CAM). Estos determinaron que los programas de capacitación del CAMAREN debería funcionar, primeramente, sobre la base de las experiencias que las ONG habían adquirido a través de sus programas y proyectos (la mayoría de los cuales se habían realizado en la región andina). Se identificaron cinco programas de capacitación: riego, agua potable, gestión de páramos,<sup>3</sup> gestión de suelos y agroforestería. El diseño de estos programas estaría a cargo de grupos de trabajo multiinstitucionales, que definirían los contenidos, temas y la logística de los programas de capacitación. Una vez que se definieron los contenidos y la metodología, los materiales de capacitación que reunían y sistematizaban las experiencias de las instituciones participantes, se trasladaron a las metodologías y materiales de capacitación. Los programas se inspiraron en las ideas de Paulo Freire sobre educación y se diseñaron para que se pudieran implementar en diferentes lugares del país, donde hubiese la posibilidad de observar las experiencias más relevantes.

Con la implementación de estos programas, se desarrolló rápidamente una amplia red de participantes e instructores (sobre todo, pero no exclusivamente en la región de los Andes). Luego de dos años, esta red había incorporado a un gran número de dirigentes de comunidades, más de noventa instituciones y más de ciento veinte capacitadores (García, 2009). Esta red de personas e instituciones se desarrolló como un proceso de aprendizaje colectivo mutuo sobre la base del intercambio de ideas y experiencias, y llegó a ser conocida como el «Espacio CAMAREN». En este espacio se iban desarrollando paulatinamente nuevas ideas y discursos sobre gestión de recursos naturales. Uno de los principales cambios a que esto conllevó fue al amplio reconocimiento de un enfoque sobre la gestión de los recursos naturales que incluía la atención a la igualdad de género, el empoderamiento, la participación social y la sostenibilidad.

Luego de cuatro años se evaluó el proceso CAMAREN y sus programas de formación con la mayoría de las instituciones participantes. Las conclusio-

- 
2. CAAP (Centro Andino de Acción Popular), RAFE (Red Agroforestal Ecuatoriana), CESA, CECCA (Centro de Educación y Capacitación del Campesinado de Azuay), FEPP y CARE. Más tarde, otras instituciones también se integraron a CAMAREN, entre los que estaban IEDECA, CICDA-AVSE, FUNDES, IEE, las universidades de Cuenca y Loja y el Ministerio del Ambiente.
  3. Los páramos son ecosistemas altoandinos. Se encuentran entre la línea de bosque continuo y la línea de nieve permanente. Su vegetación se compone principalmente de pastos, arbustos y plantas de roseta gigante.

nes de la evaluación determinaron que las actividades de fomento de capacidades estaban bien concebidas, pero que se tenía que crear un espacio diferente para poder analizar y evaluar los problemas de gestión de los recursos naturales en Ecuador, establecer propuestas e impulsarlas. Se propuso crear una plataforma multiactores abierta al diálogo y de intercambio de ideas en torno a la gestión del agua y riego con el fin de discutir los problemas del sector agrario y de la gestión de los recursos naturales.

En el sector de riego se hicieron anteriores intentos para crear una plataforma nacional que reuniera a las ONG, las instituciones del Estado y los usuarios del agua. En 1996, como resultado de un par de talleres nacionales e interandinos sobre el proceso de transferencia de los sistemas de riego estatales (también financiado con fondos neerlandeses y suizos), se formó el Foro Interinstitucional de Riego (FIR). Este congregó a representantes de las asociaciones de usuarios de agua, las ONG y las instituciones del Estado, con el objetivo de formar una plataforma de diálogo, análisis y generación de propuestas para la gestión del riego a nivel nacional. Algunos de los temas que se abordarían serían: Cómo y dónde invertir fondos; cómo lidiar con los conflictos dentro y entre sistemas de riego; cómo organizar institucionalmente la gestión del riego; y cómo gestionar los recursos hídricos. Esta iniciativa estuvo presidida por el CNRH, y se estableció la secretaría en la ONG CESA. La iniciativa fracasó debido a la inacción de la presidencia, que estuvo en manos del CNRH. Esta iniciativa, de breve duración creó una red que vinculaba el capital social de actores interrelacionados en el sector de la gestión del agua y riego. Algunas de las ONG que habían participado en la iniciativa del FIR también eran miembros de CAMAREN. CAMAREN y sus organizaciones miembros decidieron establecer una plataforma nacional multiactores sobre la base de a) la evaluación de CAMAREN, y b) las redes que se habían creado en el espacio CAMAREN y el FIR, con la finalidad de debatir los problemas y generar propuestas relacionadas con la gestión de los recursos naturales, con una explícita agenda antineoliberal. Esto marcó el comienzo del Foro.<sup>4</sup>

Desde sus inicios, los participantes concibieron el Foro como una plataforma abierta y plural. Según uno de sus fundadores, pretendía convertirse en una plataforma nacional, a diferencia de muchos otros foros que habían surgido en la década de 1990, principalmente en Guayaquil y Quito. Su objetivo era reunir a grupos multiétnicos, organizaciones de base, personas, ONG, instituciones estatales y académicos de todo el país para analizar, debatir y crear propuestas sobre la gestión de recursos hídricos. Según lo manifestó uno de los miembros fundadores y ahora Secretario del Foro, Antonio Gay-

---

4. Esta iniciativa también la financiaron los gobiernos suizo (COSUDE) y neerlandés (DGIS).

bor, «empezamos con la idea de crear propuestas y que estas propuestas las tomaran y defendieran las instituciones y organizaciones participantes [...]».<sup>5</sup> En principio, teniendo en cuenta este punto de partida, se tomó una decisión estratégica de no formalizar este espacio como una organización, sino mantenerlo como una plataforma abierta, que se conciba como:

[...] un espacio abierto, democrático, plural. En él que participan: organizaciones populares, organizaciones gremiales, ONG, instituciones gubernamentales, universidades, juntas de riego y agua potable, gobiernos locales y regionales, todos quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos hídricos y a formular propuestas para mejorar su manejo. El Foro Nacional de los Recursos Hídricos es un espacio para construir juntos y para juntos proponer alternativas para el manejo de nuestros recursos naturales.<sup>6</sup>

### *2.1. Construyendo sobre la base de las redes nacionales y provinciales...*

Como ya se mencionó, el Foro se ha convertido en un espacio que ha ganado reconocimiento político e institucional a nivel regional y nacional. El Foro se ha organizado a través de una plataforma nacional (mesa de trabajo) y de los foros provinciales. La plataforma nacional es la representante nacional y desde el principio la ha presidido y coordinado el personal de CAMAREN.<sup>7</sup>

Al lado de la plataforma nacional, en varias provincias se han conformado foros de recursos hídricos provinciales bajo los mismos principios. Muchos de estos foros provinciales ya existían antes de que el Foro se institucionalizara a nivel nacional. En algunas provincias como Azuay, Chimborazo y Cotopaxi, varias ONG junto con los gobiernos locales y a veces con las federaciones de usuarios de agua ya tenían reuniones multisectoriales para analizar los diferentes problemas de la provincia y coordinar esfuerzos en torno a la gestión de los recursos naturales a nivel provincial. Así lo describe Mónica Garcés, miembro del Foro de los Recursos Hídricos de Cotopaxi:

---

5. Entrevista, febrero de 2011.

6. Este texto se coloca en todas las publicaciones del Foro. Véase también [http://www.camaren.org/joom\\_site/index.php?option=com\\_content&view=section&id=4&Itemid=6](http://www.camaren.org/joom_site/index.php?option=com_content&view=section&id=4&Itemid=6)

7. En CAMAREN se nombró un secretario ejecutivo a tiempo parcial (Antonio Gaybor) y un coordinador a tiempo completo (Aline Arroyo, entre 2001 y 2010; y Carlos Zambrano, desde 2010). El secretario ejecutivo es la figura pública y «mánager» del Foro. La coordinadora tiene a su cargo la organización de las diferentes actividades que se llevan a cabo bajo el paraguas del Foro a nivel nacional. Ambos miembros representan al Foro en la mayoría de reuniones públicas y eventos a los que está invitado.

Ya teníamos un espacio de diálogo. En 1995-1996 vinimos con diversas ONG para investigar la posible coordinación de esfuerzos para objetivos comunes. La idea era establecer una coordinación interinstitucional. En 2001-2002 se propuso coordinar sobre el tema del medio ambiente con el gobierno provincial y las organizaciones de base. [...] A fines del 2002 logramos articularnos con el Foro y empezamos a llamarnos Foro de los Recursos Hídricos de Cotopaxi. (Febrero de 2010)

Estos espacios provinciales —cada uno con su propia dinámica, miembros y capacidades— se articulan, aunque en diferentes grados, a la plataforma nacional. El conglomerado de plataformas provinciales y nacionales en el que se debaten temas de agua de una manera abierta, con una pluralidad de instituciones de todos los sectores, se ha convertido rápidamente en un espacio reconocido a nivel nacional en el sector del agua. Edgar Isch, un académico y miembro del Foro, lo describió de la siguiente manera, cuando estuvo al frente del Ministerio del Ambiente del gobierno de izquierda en 2003:

El Foro da un ejemplo sobre cómo tratar y analizar los conflictos que se generan en torno al agua. Con la participación de todos los sectores, vinculados con el tema del conocimiento popular y científico, se reunieron en un debate abierto para analizar el sector del agua y crear propuestas. Estos factores nos permiten ratificar que las instituciones políticas y gubernamentales deben tomar las propuestas del Foro para transformarlas en políticas a nivel nacional. Al mismo tiempo debemos considerar esta experiencia como un ejemplo que vale la pena repetir en otras áreas de gestión de recursos naturales.<sup>8</sup>

Según García (2009), el Foro ha pasado, a través de su historia, por cuatro fases diferentes que son:

- Posicionamiento de la gestión del agua en la agenda nacional y su legitimación social (2001-2002).
- Ampliación de la circunscripción política y social del Foro (2002-2003).
- Desarrollo de incidencia política a través de la creación de propuestas de políticas públicas y el pronunciamiento de declaraciones públicas con respecto a los recursos hídricos en el Ecuador (2004-2006).
- Construcción de políticas públicas mediante la inclusión de la mayoría de las propuestas que surgieron del Foro en la Constitución de 2008 y en los proyectos de la Ley Nacional de Aguas (del 2007 al presente).

---

8. Discurso de Edgar Isch, Ministro de Ambiente en la Segundo Encuentro Nacional del Foro, Quito, 2003, citado en García (2009).

A través de estas fases, los diversos gobiernos que han transitado en los últimos doce años, han reconocido al Foro como una plataforma crítica y constructiva. Sin embargo, su desarrollo y posición son discutibles, y se ha producido un par de rupturas. Desde sus inicios, el personal de la UEP-PAT se opuso ferozmente a esta plataforma e incluso aconsejó a COSUDE que deje de financiarla, debido a que el Foro había sido muy crítico de las TMR y las reformas neoliberales que se habían introducido en el sector del agua. La ruptura más notoria estuvo marcada por la separación del movimiento indígena (CONAIE) del Foro. Desde el inicio del proceso había sido miembro activo, pero en 2004, después de que el Foro presentara públicamente su nuevo proyecto para una nueva Ley de Aguas en varias provincias, CONAIE se retiró. Afirmaba que el Foro no representaba plenamente sus intereses e incluso algunos de los asesores de la CONAIE acusaron al Foro de defender propuestas «neoliberales». Más allá de estas acusaciones, es probable que la cuestión de fondo era sobre temas de representación y liderazgo político: «¿Quién está al frente y quién representa cuales intereses en los diferentes espacios?». Por otro lado, a lo largo de los años, se ha unido al Foro un gran número de nuevas organizaciones de usuarios de agua tales como AEJUR, iniciativas provinciales de federaciones de usuarios de agua y asociaciones de usuarios de agua.<sup>9</sup>

## 2.2. *Aprovechamiento de los recursos internacionales*

Según Biekart (2007), en las últimas décadas, las ONG europeas y organizaciones donantes han financiado un gran número de ONG (y sus actividades) en el hemisferio sur. Una de las principales puntas de lanza de este apoyo ha sido el desarrollo de la «participación política» de la sociedad civil. Con el objetivo de elevar la voz de los marginados y promover la ciudadanía activa en democracia, se han financiado varios programas en América Latina. Algunos donantes decidieron apoyar áreas «estratégicas» específicas y concentrarse en regiones específicas (véase por ejemplo Bebbington y Kothari, 2006). Como se ha mostrado en los capítulos anteriores, en Ecuador, varios donantes del norte invirtieron en el desarrollo del riego y el empoderamiento de los usuarios de agua campesinos e indígenas. Esta preocupación por aumentar la participación de los usuarios campesinos e indígenas en la gestión del agua iba de la mano con una amplia aprobación de muchos de los principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Estos estipulaban una ma-

---

9. Muchas de estas nuevas organizaciones se han convertido en parte de la red a través de las actividades de capacitación de CAMAREN.

yor participación de los usuarios del agua y otros actores interesados en la toma de decisiones (Berry y Mollard, 2010; GWI, 2000).

Además de los casos estudiados en los Capítulos 4 y 5, CAMAREN y luego el Foro también se beneficiaron de estos esfuerzos. Las actividades del Foro se han financiado a través de CAMAREN, que ha sido capaz de movilizar un flujo constante de recursos internacionales para subvencionar las redes, investigación, capacitación, incidencia política, y actividades de aprendizaje e intercambio mutuo. COSUDE ha sido el principal financiador de estas actividades. Algunas de las otras fuentes de financiación han sido: ACRA, la Unión Europea, y las ONG ICCO (Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo) e Hivos. Además, a través de diversos programas de capacitación, investigación e intercambio que se han realizado con el Grupo de Gestión de Recursos Hídricos de la Universidad de Wageningen, se han financiado las actividades del Foro. Estos programas de capacitación los ha financiado DGIS (WALIR y Concertación) y la Organización Neerlandesa para la Cooperación Internacional en la Enseñanza Superior (NUFFIC). En el marco de NUFFIC, CAMAREN junto con las universidades holandesas asociadas y participantes mexicanos, peruanos, bolivianos y colombianos, se han implementado varios programas de capacitación en el campo de la gestión integrada de recursos hídricos y de políticas de desarrollo agrario.

Estos programas internacionales han permitido que muchos de los empleados y participantes del espacio Foro/CAMAREN se pongan en contacto con las ideas y redes internacionales. A través de los programas internacionales, los académicos, expertos, dirigentes de bases y el personal de las ONG de los distintos países se han puesto en contacto entre sí, han aprendido de las experiencias de otros y han creado conceptos e ideas compartidas. Las bases de estos intercambios son las visitas mutuas. Con estos intercambios, por ejemplo, los ecuatorianos aprendieron sobre las luchas, estrategias y propuestas de las organizaciones de usuarios de agua y de las ONG en Perú, Bolivia y otros países latinoamericanos. Mediante los programas financiados por NUFFIC los participantes (tanto el personal como los estudiantes de estos programas) visitaron entre otros Perú y México.

### *2.3. Compromiso de una amplia base social*

#### *La Asamblea Nacional del Foro*

Una de las estrategias importantes del Foro, que ha facilitado su participación en y entre una multiplicidad de actores relacionados con el agua en el Ecuador, ha sido su Asamblea Nacional. Desde el año 2002 se le organiza como un evento nacional que reúne a un muy amplio grupo de participantes para de-

batir y discutir sobre temas del agua. La primera Asamblea Nacional se celebró en 2002, con 370 participantes de nueve provincias del Ecuador. Estuvo dirigida por representantes de las ONG e instituciones del Estado. Ha crecido gradualmente en tamaño y número de participantes. Sin embargo, a lo largo de los años, mientras un creciente número de representantes de organizaciones de base (sindicatos de agricultores y organizaciones de usuarios de agua potable y sistemas de riego) de todo el país han pasado a formar parte de este evento, el número de representantes de las ONG ha disminuido ligeramente. En 2012, el VII Encuentro Nacional del Foro, celebrado en Quito, reunió a 855 participantes (la mayoría usuarios del agua) de 23 de las 24 provincias del país.<sup>10</sup>

Se organiza la Asamblea Nacional en torno a temas definidos. Para preparar estos temas se hacen estudios de caso locales con investigadores contratados o con estudiantes universitarios. Las investigaciones se presentan en la Asamblea Nacional. A través de los debates, estos estudios se encuadran, a menudo, en el contexto nacional y algunas veces han propiciado la creación de propuestas de políticas. Con el fin de difundir ampliamente los resultados de los debates de la Asamblea Nacional, se sistematizan y, posteriormente, se publican los estudios, discusiones y conclusiones más importantes del evento. La asistencia a estos eventos han sido casi siempre el punto de partida para la participación en las actividades encaminadas al desarrollo de la incidencia política (véase el Recuadro 6.1).

Estos grandes eventos nacionales han posicionado y fortalecido al Foro tanto en el ámbito local como el nacional. Estos eventos han permitido al Foro a) ampliar sus redes en todo el país; y b) aprender de y conocer una multiplicidad de realidades locales, ideas y experiencias. La mayoría de los contactos que se establecen en estos grandes eventos se inician con: «sé quién eres, qué haces y dónde te puedo encontrar. Aquí hemos venido a aprender juntos de los problemas y realidades». A veces, estos contactos han conducido a propuestas, investigaciones y acciones concretas. Por ejemplo, la atención del Foro por los grandes «acaparamientos de agua» (Mehta, Veldwisch y Franco, 2012) que ocurren en las plantaciones de banano y caña de azúcar, en la región de la costa ecuatoriana (Gaybor, 2010) surgió de uno de estos eventos en dónde se mencionó el problema. Para profundizar el caso, se hizo una primera investigación de caso en la zona y se revisaron las concesiones de agua en todo el país. Los resultados se publicaron y distribuyeron amplia-

---

10. Este evento estuvo a cargo del equipo central de la plataforma nacional, mientras que el personal de CAMAREN y sus instituciones miembros hicieron las coordinaciones de los recursos financieros y logísticos.

**RECUADRO 6.1****CORREO ELECTRÓNICO ENVIADO A LA RED DEL FORO CON PROPUESTAS  
PRESENTADAS A LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

El pasado miércoles 18 de julio de 2012, los representantes del Foro de los Recursos Hídricos se reunieron con el Presidente de la Asamblea Nacional, arquitecto Fernando Cordero y trataron temas en torno a la Ley de Aguas y la Consulta Prelegislativa.

El Foro de los Recursos Hídricos durante algunos años ha analizado la problemática del agua y ha presentado un conjunto de propuestas, algunas relacionadas con el marco normativo. En el VII Encuentro Nacional desarrollado el 7 y 8 de junio del presente año, se analizaron varias temáticas, entre ellas las relacionadas con la Ley de Aguas y la Consulta Prelegislativa.

Con estos antecedentes se elaboraron documentos de propuesta en estos dos temas y junto con el documento de Conclusiones del VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos se entregaron al Presidente Cordero, con la finalidad de que dichas propuestas sean acogidas e incorporadas por la Asamblea Nacional.

Para su conocimiento adjuntamos los documentos entregados a la Asamblea.

FORO NACIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

mente. Posteriormente, se utilizaron los resultados de la investigación para respaldar la propuesta del Foro que exigía una revisión de las concesiones de agua en Ecuador, con el fin de asegurar una distribución de agua socialmente justa en el país. Una propuesta que se incluyó en la Constitución de 2008.

*Actividades de capacitación e intercambio*

Las actividades de capacitación de CAMAREN y sus organizaciones miembros, también son una importante forma de hacer que una amplia base de actores se comprometa con el Foro. Con estos cursos se ha ampliado gradualmente la red CAMAREN-Foro a la vez que los participantes se han familiarizado con los principios, ideas y discursos que se han desarrollado en el Foro, CAMAREN y sus socios nacionales e internacionales. Los cinco cursos básicos que forman el eje central de las actividades de capacitación han sido los que inicialmente desarrolló CAMAREN. Estos cursos, que se han impartido casi una vez al año, se han actualizado y transformado constantemente para mantenerlos al día.

Además, muchos otros cursos, como los financiados por NUFFIC, han complementado de manera importante las actividades básicas de capacitación.

La organización y participación en talleres y seminarios relacionados con los diferentes aspectos de la gestión de agua y riego también han formado una red de actores y ha profundizado los debates sobre estos temas. La amplia red de personas e instituciones que, a través de los años, han visitado y contribuido con la construcción de las distintas actividades del Foro, han sido los pilares de la construcción social de esta plataforma y su posicionamiento en la agenda de la gestión del agua en el Ecuador.

### *La plataforma nacional del Foro*

Con el fin de organizar y planificar la Asamblea Nacional y otras actividades del Foro, la plataforma nacional tiene reuniones periódicas con un gran número de sus miembros. Debido a que la mayoría de las sesiones se llevan a cabo en las oficinas de CAMAREN en Quito, los asistentes a estas sesiones (entre diez a veinte personas por encuentro) son mayoritariamente miembros residentes en Quito y en las provincias cercanas; o son aquellos que cuentan con los medios para viajar desde otras partes del país (participantes de universidades y ONG). Las reuniones se estructuran alrededor de asuntos específicos y/o temas que se discuten como diálogo abierto. Las reuniones terminan con un almuerzo compartido, que les da a todos los asistentes la oportunidad de conectarse, dialogar y cultivar sus relaciones recíprocas de manera informal.

Con el fin de elaborar propuestas y analizar temas específicos en profundidad, se crean grupos de trabajo, entre los participantes,. Estos se encargan de redactar propuestas, que posteriormente se presentan y discuten nuevamente en las reuniones de la plataforma nacional. Estos grupos de trabajo los coordina siempre, al menos, un representante de CAMAREN y un pequeño pero dedicado grupo de individuos (la mayoría de ellos son empleados de CAMAREN o de las ONG). Durante mi trabajo de campo, el grupo más activo dentro de la plataforma nacional del Foro estaba conformado por: un representante de la Universidad Central; el Secretario Nacional —y el coordinador de Foro—; otros dos miembros del personal de CAMAREN; un representante de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF); un representante de CESA; un representante del FONAG; el presidente de FEDURICC, el presidente y secretario de Interjuntas-Chimborazo; el presidente de AEJUR; y un consultor contratado externamente. Aparte de los consultores contratados, todos estos miembros asisten a las reuniones y cubren los costos de transporte con sus propios recursos y su tiempo ya sea como parte de su horario normal de trabajo, o como tiempo libre.

### *Participación en los programas y redes interandinos*

CAMAREN-Foro también han contribuido significativamente en el intercambio y el aprendizaje a nivel interandino. Tal como se ha mencionado, trabajó activamente en los proyectos interandinos WALIR y Concertación con financiamiento del DGIS, que trabajaba en Perú, Bolivia y Ecuador. Ellos también han sido socios clave en la Alianza Internacional Justicia Hídrica y la Red Andina de Postgrados en Gestión Integrada de Recursos Hídricos, con socios del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia, Países Bajos y España. Además, los dirigentes de base, el personal de las ONG y CAMAREN visitaron diversas conferencias interandinas en Perú y Ecuador, así como encuentros en Colombia y Bolivia. Una pequeña comisión de miembros de CAMAREN ha estado presente en los diversos foros mundiales del agua, así como en los foros sociales mundiales y otras conferencias internacionales, tanto dentro como fuera de América Latina.

A través de estos intercambios internacionales, los debates en el Foro (y más ampliamente en la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador) se han enriquecido y profundizado. Se han introducido y debatido intensamente las nuevas ideas como la del derecho humano al agua, la gestión integrada de los recursos hídricos, la gestión de cuencas y la democratización de la gestión del agua en el Ecuador. Muchas de estas ideas se han adaptado en propuestas políticas al contexto ecuatoriano, a través de grandes discusiones y su socialización mediante reuniones internas y de la Asamblea Nacional del Foro. Estos procesos de discusión han llevado a un gran número de propuestas de proyectos y políticas que han surgido del Foro y de sus organizaciones miembros.

### *2.4. El importante compromiso de los profesionales*

El(la) coordinador(a) del Foro (primero fue Aline Arroyo y, desde 2010, Carlos Zambrano), el coordinador nacional (Antonio Gaybor) y un equipo de apoyo más amplio desde dentro de la red, han sido el motor a través del cual las actividades del Foro se han coordinado y financiado, lo que ha permitido la consolidación del Foro y sus actividades. Antonio Gaybor se formó como economista agrícola. Desde 1976 ha desempeñado importantes cargos en instituciones del Estado, institutos de investigación y ONG. A partir de 1982 es profesor principal de la Universidad Central del Ecuador y ha sido uno de los líderes intelectuales importantes tanto de CAMAREN (desde 1996 como secretario ejecutivo) y del Foro (desde el año 2000, como coordinador nacional). Aline Arroyo es socióloga de carrera y ha trabajado en el sector de riego en Ecuador, desde principios de los noventa. Trabajó para varias ONG

y organizaciones de cooperación internacional (incluyendo CESA, CICDA y SNV) antes de que se incorporara a CAMAREN en 2004. Desde su puesto en CAMAREN ha participado en el Foro. Carlos Zambrano también ha estado involucrado en el sector de gestión de agua desde al menos la década de los noventa. Su carrera profesional ha sido una combinación de diferentes cargos en tanto instituciones estatales, así como en el sector de desarrollo en el Ecuador. A través de su larga trayectoria en el sector de gestión del agua en el Ecuador, ambos han desarrollado, a través de los años, una muy amplia red de personas e instituciones en este ámbito. Estas conexiones han sido una fuente importante de capital social a través del cual una gran parte de la red del Foro se ha desarrollado y recreado.

Para coordinar y poner en marcha las actividades antes mencionadas, tanto Antonio Gaybor como Aline Arroyo, Carlos Zambrano o alguien más del equipo de CAMAREN, por lo general, tomaban la iniciativa de elaborar las propuestas y establecer los enlaces necesarios para conseguir la financiación. Ellos han coordinado y a menudo redactado la mayoría de las propuestas, investigaciones, documentos y cartas oficiales del Foro. Estos profesionales también han jugado un papel importante en el establecimiento y la coordinación de las estrategias para el desarrollo de la incidencia política; mientras que también (pero no exclusivamente) han representado al Foro en la mayoría de las reuniones con los altos funcionarios del gobierno y con actores que no son parte del Foro. Todos los documentos que este equipo coordinador produce, en nombre del Foro, se envían a las organizaciones miembros de para que se adhieran o respalden estas propuestas con su firma, antes de que se entreguen de manera oficial. A pesar de estas iteraciones y espacios para el diálogo, algunos actores, que han participado en el Foro desde su creación, sienten a veces que en las fases iniciales de la plataforma nacional los procesos de diálogo interno, la participación y toma de decisiones eran más intensos que en la actualidad. Algunos de estos miembros también mencionan en las entrevistas que creen que el equipo de coordinación carga sobre sus hombros demasiadas responsabilidades y facultades para decidir.

En cierta medida, es evidente que el personal de CAMAREN tiene a veces una posición especial y determinante dentro del Foro. Esta posición viene del hecho de que pasan más tiempo en actividades del Foro y tienen un gran trabajo de coordinación —y elaboración de propuestas— que pesa sobre sus hombros. Y a pesar de que su trabajo se basa en los debates y discusiones del colectivo; sus preferencias y estilos personales no se pueden separar de la labor que realizan. Antonio Gaybor es un intelectual bien articulado y carismático que está conectado a una gran red. Debido a estas ventajas y su posición como coordinador nacional, juega a menudo un papel central y

protagónico en los debates y en la formulación de los temas que se discuten en las reuniones. También tiene una gran capacidad para vincularse con la gente y hacerla participar en los debates y actividades. Los dos coordinadores que ha tenido el Foro están, asimismo, bien articulados y son buenos organizadores que, junto con el equipo de CAMAREN y el apoyo de las ONG, han sido el motor detrás de la coordinación de todas las actividades que se llevan a cabo.

Una cuestión, por la que el(los) coordinador(es) y el secretario del Foro han recibido críticas, es por la desconexión que existe a veces entre los procesos y dinámicas de los foros provinciales y la plataforma nacional. Algunas entidades provinciales consideran que hay una falta de coordinación e intercambio de información en la plataforma nacional. Expresan que no perciben una estrategia nacional, agenda y/o plan de trabajo. Aunque el orden del día se refleja en los temas de la Asamblea Nacional, el programa y las actividades diarias del Foro, en gran medida son dictados de manera ad hoc. Las plataformas provinciales que trabajaron mejor durante mi periodo de trabajo de campo, también fueron las que trabajaron en temas ad hoc, de importancia y preocupación para sus propias provincias.

Así como en el Foro, en el que un pequeño grupo discute y organiza la mayoría de las actividades, muchos de estos foros provinciales dependen de la iniciativa de uno o dos individuos que organizan activamente estos espacios de diálogo y reflexión (en todos los casos que visité, los que empujaban la iniciativa eran profesionales de las ONG). Durante mi trabajo de campo, por ejemplo, el Foro de Chimborazo solo se reunió dos veces. Estas dos reuniones se celebraron a iniciativa del coordinador nacional del Foro para discutir e informarse sobre el estado del foro provincial y, básicamente, las discusiones giraban en torno a la manera de revitalizar el espacio. Incluso, a través de propuestas e ideas que se hicieron para lograr los cambios deseados, estas dos reuniones no cambiaron mucho las dinámicas locales. Por otro lado, los foros provinciales de Pichincha y Azuay-Cañar eran muy activos en ese momento. Ambos foros tenían reuniones regulares y a menudo elaboraban propuestas, iniciativas y documentos de análisis que enviaban a la lista de correo electrónico del Foro. A pesar de las marcadas diferencias en la dinámica y el ámbito, en muchos foros provinciales, hay algunos miembros que han sido muy activos en el Foro Nacional (a veces más que en el foro provincial) aunque no necesariamente sean delegados de los foros provinciales. Por ejemplo, tanto Carlos Oleas, presidente de Interjuntas-Chimborazo, como Ramiro Vela, presidente de FEDURICC, han trabajado más activamente en el Foro Nacional que en las reuniones de los Foros provinciales.

### 3. El desarrollo de incidencia política a nivel nacional

Como se mencionó anteriormente, el Foro ha sido capaz de contribuir con un par de cambios en los ministerios nacionales como el CNRH, MAGAP e INAR y en los marcos jurídicos nacionales, como la Constitución de 2008 y la Ley de Aguas que aún está en discusión. Estos cambios tienen consecuencias en el modo en que opera el Estado a través de sus ministerios y lleva a cabo las políticas que afectan a todos los usuarios de agua y riego en Ecuador. Uno de sus primeros éxitos y propuestas concretas se presentaron en 2004. Después de la Asamblea Nacional del Foro se presentó al Congreso Nacional una propuesta de reformas legales y se inició y ganó un juicio contra el Consejo consultivo del CNRH<sup>11</sup> que había extendido concesiones de agua indefinidamente a algunos usuarios (lo que era inconstitucional). Además, en esta etapa, el Foro inició un amplio debate contra la privatización de la prestación de servicios de agua potable en algunas de las ciudades del país y rechazó, además, las negociaciones de libre comercio que se estaban llevando a cabo con los Estados Unidos de América. Entre ellas figuraban algunas cuestiones importantes relativas a los recursos hídricos. En los años siguientes, presentó nuevas y modificadas propuestas de ley al Congreso Nacional y estableció varios documentos de posicionamiento con respecto a las políticas públicas y a los marcos legales en torno al agua.

Dando muestras de la importancia de las redes y en reconocimiento al Foro y sus integrantes, a muchos de sus principales miembros se les ha invitado a ocupar importantes cargos directivos en los ministerios y las comisiones del Estado. Solo, dentro del gobierno de la «revolución ciudadana» (ver sección 3 de este capítulo), se convocaron a las siguientes personas: uno de los principales miembros de la Universidad Central del Ecuador se convirtió en el director del INAR (y algunos miembros del personal del CESA también se unieron a INAR); se invitó al coordinador nacional del Foro como ministro de SENAGUA pero no aceptó; al consultor contratado por el Foro, que había trabajado en la Ley de Aguas, se le asignó el cargo de asesor principal del Ministro de SENAGUA entre 2009 y 2011; y a otros miembros se les solicitó que trabajaran como consultores en distintos ministerios. Asimismo, y como se ha mencionado anteriormente, los dos dirigentes de las federaciones de usuarios de agua provinciales de Chimborazo y Cotopaxi también se

---

11. Dentro de la burocracia del CNRH, este Consejo es el órgano de mayor nivel con respecto a las decisiones en la administración de los recursos hídricos. Se compone de burócratas de alto nivel del CNRH que revisan y deciden las asignaciones de agua y sobre otras decisiones que las Agencias del Agua hubieran tomado y que se han apelado o rechazado.

incorporaron en el gobierno, como concejal municipal rural y como gobernador, respectivamente.<sup>12</sup> Además de estas «movidas» de personas y puestos, las agencias gubernamentales financiaron cada vez más programas de capacitación de CAMAREN y el gobierno contrató a varias ONG, miembros del Foro, para la ejecución de proyectos. Por ejemplo, a CESA se le dio un papel importante en el programa de distribución de tierras de la «revolución ciudadana»; a AVSF-CESA se le contrató para coordinar la creación del Consejo de la cuenca del río Chambo (un proyecto piloto de SENAGUA); y CESA-CAMAREN desempeñaron un papel importante de apoyo para la creación del Plan Nacional de Riego y Drenaje del MAGAP. Sin embargo, el éxito más importante del Foro hasta ahora, ha sido la inclusión de varias propuestas con respecto a los recursos hídricos en la Constitución de 2008. Un proceso que se analizará más adelante.

### *3.1. Cambio del escenario político*

Rafael Correa, quien prometió revertir el modelo neoliberal, ganó las elecciones presidenciales a finales de 2006, al frente del partido político Alianza PAIS. Este partido político se comprometió a «construir una nueva patria» a través de una participación renovada del Estado, más clara y fuerte en el desarrollo del país (de la Torre y Conaghan, 2009). Durante su campaña electoral, Rafael Correa ya había tomado la gestión del sector de agua y riego como uno de sus temas importantes. En Cotopaxi, FEDURICC invitó a los candidatos presidenciales a presentar sus propuestas de campaña sobre el sector de agua y riego. Una de las promesas de Rafael Correa era la de «sembrar el campo con sistemas de riego». Para cumplir con esta promesa luego de su elección, el 31 de octubre de 2007, se creó INAR dentro del MAGAP, mediante decreto presidencial N.º 695. Se creó INAR para:

[...] propender al desarrollo planificado de la agricultura bajo riego, en áreas potencialmente regables, fomentar y promover la ampliación de infraestructura de riego, especialmente para pequeños y medianos agricultores; y velar por la adecuada administración de las obras hidráulicas y de los recursos naturales renovables [...] (Decreto Ejecutivo 695, 2007, p. 1).

---

12. En Ecuador los gobernadores de las provincias son los representantes directos del Presidente de la nación dentro de los límites de la provincia. Esta posición es una designación directa de la oficina presidencial. Los gobernadores operan independientemente de los gobiernos autónomos descentralizados.

Dos meses después, el 15 de mayo de 2008, mediante Decreto presidencial N.º 1088, se canceló el CNRH y lo sustituyó la SENAGUA, que ha tenido un mayor protagonismo en la gestión del agua que su predecesor (ver Figura 3.1). Aunque queda fuera del ámbito de este estudio, investigar con exactitud cuáles fueron los factores que determinaron la creación de estas dos instituciones, es interesante notar que, antes y después de las elecciones, el Foro promovió propuestas similares para la creación de estos institutos. Por ello, algunos de los miembros del Foro atribuyen la creación de INAR y SENAGUA a la presión constante de esta plataforma.

### 3.2. Redacción de la Constitución de 2008

Poco después de la toma de mando, el 15 de abril de 2007, el gobierno de Rafael Correa llamó a consulta popular (referéndum) para decidir si debía redactarse una nueva Constitución para Ecuador. Con un 82% por el Sí, la población votó por un proceso de redacción de una nueva Constitución. La Asamblea Constituyente, elegida democráticamente, podría redactar la nueva Constitución para celebrar nuevas elecciones (Becker, 2011). Tenía el encargo de elaborar un nuevo marco legal, político e institucional para el Ecuador.

La campaña de Alianza PAIS estuvo dirigida por Alberto Acosta<sup>13</sup> y obtuvo, en septiembre de 2007, 80 de los 130 miembros de la Asamblea Constituyente (Machado-Puertas, 2008). Se podría atribuir el éxito de Alianza PAIS, entre otros factores, a la hábil promoción de las reformas sociales populares que hizo Correa antes del referéndum y de las elecciones constitucionales (Petras, 2008), y a la inclusión de personas claves de otros partidos políticos, así como de muchas otras, ajenas a la arena política tradicional (Becker, 2011). Entre estos se incluían a varios académicos, líderes de ONG y activistas de movimientos sociales (Becker, 2011). El hecho de que el gobierno estuviera constituido por muchos individuos de la sociedad civil organizada que, de una u otra forma, habían luchado en el pasado por una mayor democracia, equi-

---

13. Alberto Acosta es un economista e intelectual socialmente comprometido que se convirtió en primer Ministro de Energía de Correa. Él había participado en política desde, por lo menos el año 1995, con una línea política de izquierda. Se inspiró en el pensamiento marxista, por ello se convirtió en un ferviente defensor antiglobalista y antimimero. Fue uno de los importantes intelectuales de la «Revolución ciudadana», pero, desde el año 2009 se convirtió en un opositor crítico del estilo autoritario con que Rafael Correa gobierna. Trabaja como profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y ha postulado como candidato en las elecciones presidenciales de 2013 del Ecuador, al frente de la Unidad Plurinacional de las Izquierdas que está compuesta por personas que sienten que la revolución ciudadana ha tomado un giro demasiado a la derecha.

dad o reconocimiento de la diversidad y pluralidad, dio a muchos la impresión de que en el Ecuador se iniciaba un nuevo período en el que la democracia se iba a profundizar y extender. Los discursos del Presidente destacaban el papel de la democracia en la toma de decisiones e impulsaban la ideología liberal de los derechos individuales. Al mismo tiempo, estos discursos recogían muchas de las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales que ahora se incorporaban en el sistema, no solo a través de los discursos gubernamentales sino que, por medio de (algunas de) las personas que representan estos ideales. El 29 de noviembre de 2007 se instaló la Asamblea Constituyente para iniciar su trabajo. Según Becker (2011) esta «era una coyuntura excepcional para los movimientos indígenas que abría una oportunidad histórica para descolonizar las estructuras políticas del país» (p. 48). Se podría decir que no solo fue el movimiento indígena el que tuvo una gran oportunidad para cambiar las estructuras políticas, sino también, toda la gama de agrupaciones de la sociedad civil organizada del país.

El presidente de la Asamblea, Alberto Acosta tenía la convicción de que la Asamblea Constituyente debía ser un espacio de participación, no solo para que los ciudadanos se expresen, sino como un espacio en el que se recojan las diferentes propuestas provenientes de la diversidad y pluralidad de los sectores sociales ecuatorianos. Todas las propuestas debían de tomarse en cuenta, tratarse y discutirse para —en lo posible— incluirse en la nueva Constitución. A fin de orientar y estructurar este proceso se creó la Unidad de Participación Social de la Asamblea Constituyente. Esta unidad respondía directamente a Alberto Acosta y recibía y procesaba todas las propuestas a través de un sistema de documentación electrónica. Para comentarios, discusiones y aportes de los diferentes temas, esta unidad también coordinó foros, rondas de discusión y debates en los que los miembros de la Asamblea y «todos los actores sociales relevantes» se reunían.

Como unidad, nosotros estimulamos el control y la participación social de los grupos de base para cambiar el papel de estos sujetos sociales, de modo que vayan más allá de solo la presentación de propuestas, hacia una etapa en la que pudieran realmente participar en los debates de la Asamblea. La idea era abrir el proceso de debate en la Asamblea para incluir a una base social más amplia. (Miembro de la Unidad de Participación Social, junio de 2009).

La Asamblea Constituyente se dividió en diez mesas de trabajo<sup>14</sup> que debían redactar propuestas (en forma de artículos) para la nueva Constitución

---

14. Los diez grupos de trabajo temáticos fueron: 1) Derechos de los ciudadanos, 2) Organización y participación ciudadana, 3) Estructura institucional del Estado, 4) Ordenamiento territorial y asignación de competencias, 5) Recursos naturales y biodiversidad,

dentro de sus ámbitos específicos. Como parte de esta estrategia, los grupos de trabajo definieron tres fases (Centro Carter, 2008). En primer lugar, comenzaron con la identificación de los principales problemas, definieron los objetivos de los temas a tratar y establecieron una agenda de trabajo. La segunda fase, que tuvo una duración de dos a tres meses, consistió en la organización de foros en todo el país para «recoger y debatir» las propuestas de la sociedad civil. En la tercera fase, se analizaron las diferentes propuestas y se transformaron en artículos de la Constitución. En este proceso participativo, que lo dirigía la Unidad de Participación Social, se recibieron, entre enero y junio de 2008, 1632 propuestas<sup>15</sup> y se celebraron 56 foros en toda la república, con una supuesta participación de más de 70.000 asistentes (UPS, 2008, N.º 376). Otra forma en la que participaron las organizaciones de la sociedad civil fue mediante el establecimiento de grupos de control que asistían a las reuniones en las que los grupos de trabajo y la Asamblea en su conjunto se reunían para redactar y luego aprobar los artículos. Estos grupos de control tenían derecho a tomar parte en los debates y, en algunos casos, incluso daban consejos a los miembros de la Asamblea Constituyente. Esto ejerció un fuerte control social en el desempeño de los diferentes individuos y facciones que formaban parte de la Asamblea Constituyente. A través de este proceso, la mayoría de las organizaciones sociales y organizaciones de bases del país fueron capaces de hacer contribuciones significativas al texto de la nueva Constitución.

Además de estos espacios, también se llevó a cabo el tradicional cabildeo. Aunque también se invitaron a los grupos de intereses económicos y políticos tradicionales a los foros, su participación fue mínima puesto que sus intereses los defendían los miembros de la Asamblea. Por su lado, los movimientos sociales y ONG, incluso el Foro, también tomaron las posibilidades que tenían, tal como lo explica un representante de la ONG Acción Ecológica:

Antes de las elecciones ya presionábamos a los candidatos. Los invitábamos a foros públicos, debates [...] y luego se organizaban con ellos debates en la radio... Invitábamos a todos los principales miembros de la Asamblea para que se pronuncien públicamente sobre el tema del agua. (Junio, 2009)

---

6) Trabajo y producción, 7) Modelo de desarrollo, 8) Justicia y estrategias anticorrupción, 9) Soberanía e integración latinoamericana y 10) Legislación y control.

15. De estas propuestas, el 58% provenía de los ciudadanos, mientras que el 42% restante de las organizaciones de la sociedad civil (UPS, 2008).

### 3.3. *El Foro y la Asamblea Constituyente*

Muchos de los miembros del Foro eran partidarios activos y simpatizantes de una nueva Asamblea Constituyente. Con una nueva Constitución, ellos veían posible la inclusión de nuevas propuestas progresistas y, en sus propias palabras, «anti-neoliberales» mediante el diálogo, el cabildeo y las negociaciones. Creían firmemente en un proceso participativo a través del cual las propuestas de las organizaciones y de los individuos serían tomadas en cuenta e incluidas en la nueva Constitución. Las formas en que los miembros del Foro participaban activamente en las discusiones y negociaciones en torno a los problemas de agua, que se iban a incluir en la nueva Constitución, eran múltiples.

En primera lugar, el Foro, así como la CONAIE y otros grupos, ya habían presentado un gran número de propuestas para reformar la Ley de Aguas vigente desde 2004. En la campaña electoral para la Asamblea Constituyente, y durante todo el proceso que condujo a la redacción de la Constitución, el Foro presentó propuestas de manera formal e informal, e informaba a los diversos candidatos con la idea de que se comprometieran con la inclusión de estos principios en la nueva Constitución. Se presentaron estas propuestas al presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, quien tenía una gran afinidad con los temas de gestión de recursos naturales, especialmente del agua y, como se mencionó anteriormente, una gran certeza de que la redacción de la nueva Constitución sería sobre la base de las propuestas de «todos los ecuatorianos».

En segundo lugar, con el apoyo de sus contactos cercanos, el Foro junto con la Asamblea Constituyente organizaron dos grandes conferencias nacionales para reunir y deliberar sobre las diferentes propuestas relacionadas específicamente con los problemas del agua. El Foro y un equipo de la Asamblea Constituyente coordinaron logística y metodológicamente estas conferencias que se celebraron en Manabí y Latacunga. Durante estos eventos, que congregaron a más de doscientos participantes, se organizaron mesas de trabajo sobre temas específicos. En estos grupos las propuestas, avances y posibles artículos que se incluirán en la Constitución se discutieron abiertamente con los asistentes.

En tercer lugar, el Foro celebró su Asamblea Nacional en Portoviejo, el 8 y 9 de mayo de 2008. Esto se realizó cerca de la ciudad de Montecristi, donde funcionaba la Asamblea Constituyente. La mayoría de los miembros de la Asamblea Constituyente estuvieron invitados al evento en el que se debatieron y precisaron las propuestas del Foro. Al término de, la Asamblea Nacional del Foro se organizó una movilización a Montecristi, la cual culminó con

la entrega pública de las propuestas del Foro al Presidente de la Asamblea Constituyente y a una delegación de unos treinta de sus miembros. La movilización estuvo integrada por la mayoría de los participantes a la Asamblea Nacional del Foro, a los que se sumaron numerosos regantes de todo el país, lo que hizo un total de 2500 personas. La propuesta consistía de un par de principios fundamentales, las propuestas para un articulado de la nueva Constitución y una propuesta para una nueva Ley de Aguas de Ecuador. Durante este período el Foro también organizó un «desayuno», al que se invitó a los miembros de la Asamblea Constituyente. Durante este desayuno, presentó en detalle su investigación sobre la acumulación de agua en las manos de unos pocos en Ecuador. Esta presentación estuvo acompañada de una propuesta de un artículo transitorio para la Constitución que estipulaba la revisión de todas las asignaciones de agua en el país con el fin de trabajar hacia una distribución más equitativa del agua; este artículo está incluido en la nueva Constitución de 2008.

En cuarto lugar, se establecieron y utilizaron varios accesos directos a los miembros de la Asamblea Constituyente. Con algunos miembros de la Asamblea Constituyente, que se identificaban con las propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil en torno a los ámbitos de la gestión del agua y riego, los miembros del Foro tuvieron un par de encuentros personales para explicar sus propuestas. Estos mismos miembros se acercaban también con frecuencia durante todo el proceso para tratar sobre temas específicos relacionados con el agua que luego se discutían y aprobaban en la Asamblea Constituyente. Otro punto de acceso directo a los miembros de la Asamblea Constituyente fueron sus asesores. Muchos de ellos estaban vinculados con la red del Foro, provenían del sector de las ONG y desempeñaban un papel clave en la articulación de muchos de los artículos y la forma en que se les incluía y defendía en las sesiones plenarios.

En quinto lugar, durante todo el proceso de la Asamblea Constituyente, los miembros del Foro habían seguido muy de cerca los acontecimientos en las dos mesas de trabajo (5 y 7) en las que se debatían y definían los temas del agua. Inicialmente, todas las propuestas sobre el agua debían discutirse en la mesa de trabajo 5, pero como en este grupo de trabajo había un gran bloque conservador que obstaculizaba la aprobación de muchos de los artículos más progresistas, varias propuestas se trasladaron estratégicamente a la mesa de trabajo 7, a través de los buenos contactos que tuvieron los diferentes miembros del movimiento de usuarios de agua ecuatoriano con el presidente de este grupo de trabajo más progresista. El Foro seguía estos acontecimientos desde cierta distancia, pero en algunos casos los miembros también asistían a las sesiones de los grupos de trabajo 5 y 7. Con el contacto con los miembros

de la Asamblea Constituyente, el presidente de la Asamblea, así como sus asesores ejercían una presión constante para la inclusión de las propuestas que el Foro presentaba. Como lo menciona uno de los miembros de la Asamblea:

El Foro [y otros] insistió a diario sobre los temas y artículos relacionados con el agua de manera muy específica. Creo que ha sido un elemento fundamental. Ha permitido complementar de manera importante los artículos sobre el agua en la Constitución. (Junio de 2009)

El proyecto de Constitución que se presentó al nuevo Presidente de la Asamblea Constituyente, Fernando Cordero, en julio de 2008, contenía muchos artículos progresistas que estaban relacionados con los recursos hídricos. Las propuestas más importantes del Foro (y algunas de estas eran mucho más compartidas en el movimiento de usuarios del agua ecuatoriano) se incluyeron en la Constitución. Estas incorporaban el derecho humano al agua, el agua como patrimonio estratégico nacional de uso público, la exclusividad de las organizaciones públicas y comunitarias en la gestión de los recursos hídricos (no habrán proveedores privados del agua), el establecimiento de prioridades de asignación de agua, la implantación de una autoridad nacional única del agua, la participación social en la toma de decisiones y la redistribución de los recursos hídricos bajo los principios de equidad social (véase Cuadro 6.1). Por ejemplo, el artículo 318 comienza de la siguiente manera: «El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua».

La aprobación definitiva de la Constitución a través de un referéndum, en septiembre de 2008, tuvo un gran respaldo de muchos de los grupos sociales y miembros del Foro. Interjuntas-Chimborazo, por ejemplo, había impulsado el lanzamiento del Plan Nacional del Agua unos días antes del referéndum. Para ello, movilizó a cientos de sus miembros a Riobamba, donde con el apoyo de las instituciones del Estado organizó y llevó a cabo un mitin. Durante este evento, Rafael Correa, junto con el Secretario de SENAGUA, lanzó el Plan de manera formal y utilizó la plataforma para la campaña por la aprobación de la Constitución. En el tiempo que se le otorgó a Carlos Oleas para tomar la palabra, él alentó a la gente para que apruebe esta Constitución renovada y progresista.

Los esfuerzos del Foro fueron importantes para la definición de algunos artículos y principios de la nueva Constitución, pero estos eran apenas una pequeña parte de un empeño mayor de las muy diversas organizaciones

**CUADRO 6.1**  
**PRINCIPALES PRINCIPIOS QUE SE INCORPORARON EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008**

PRINCIPIO	ARTÍCULOS
El agua como un derecho humano	12 y 66
El agua como patrimonio nacional estratégico de uso público	318
Gestión de agua público y comunitario	318
Establecimiento de la prelación en la asignación de agua: 1) consumo humano; 2) riego para la soberanía alimentaria nacional, 3) caudales ecológicos, 4) usos productivos	318
Participación social en la toma de decisiones	85, 95, 96
Redacción de una nueva Ley de Aguas para el Ecuador	Disposición temporal 1
Revisión de las empresas privadas de suministro de agua potable	Disposición temporal 26
Redistribución de los recursos hídricos	Disposición temporal 27

Fuente: elaboración propia.

que conformaban el movimiento de los usuarios del agua del Ecuador. Un gran número de ONG y organizaciones de base, así como el movimiento indígena, hicieron del agua una de sus principales demandas. Por ejemplo, el Foro Urbano luchaba por la prohibición de cortes de agua en las escuelas públicas y hospitales; las organizaciones de Guayaquil exigían que se supriman todas las deudas de los pobres por el uso de agua potable; los sindicatos luchaban por una más justa distribución del agua de riego. El movimiento indígena formuló la mayoría de sus demandas históricas que ya se habían presentado durante años en su propuesta de Ley de Aguas. Como lo explica Alberto Acosta:

Hemos tenido una alta participación y movilización de la sociedad. Su presencia y sus contribuciones han sido sustanciales. No quiero minimizar el trabajo de los colegas de la Asamblea, pero creo que las contribuciones de los grupos comprometidos de la sociedad civil, que han participado en la defensa del agua durante años, nos ha permitido consolidar una posición muy sólida, incluso en la edición de los textos constitucionales. (Marzo, 2011)

La mayoría de las propuestas de la sociedad civil coincidían en los principios básicos tales como el derecho humano al agua, el carácter no privado de agua, la participación, la gestión del agua pública y comunitaria del agua y el reconocimiento de los derechos consuetudinarios del agua en los sistemas de riego comunitarios.<sup>16</sup> Entre los diferentes grupos que luchaban por la inclusión de sus demandas en la Constitución y posteriormente en la Ley de Aguas, como García (2010) lo expresa:

[...] en torno al agua hay mucho más consenso que disensos, y sobre todo, complementariedades. La paradoja es que diferentes organizaciones, plataformas o instituciones con propuestas muy cercanas, no hayan logrado consensuarlas, y que cada una haya llegado a la Asamblea por sus propios senderos. (p. 174)

Estos incluyen el movimiento indígena que, aunque supuestamente estaban al margen en la mayoría de las sesiones de la Asamblea Constituyente (Petras, 2008), se enmarcan en los logros de la Constitución «como resultado de la larga lucha de los diversos movimientos sociales [... destacando que] la nueva Constitución incorpora un desarrollo social, cultural, político, económico y ambiental importante, que incluye la plurinacionalidad, la interculturalidad, los derechos colectivos, los derechos a la naturaleza [...] el agua como un derecho humano [...]». (Becker, 2011; p. 60). La confluencia de todas estas propuestas se aprecia como resultado del aumento de los programas locales, nacionales y mundiales de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, y por el rol fundamental que ha tenido el agua en una pluralidad de espacios sociales a los que el Foro, CAMAREN y sus labores de capacitación han contribuido de manera importante.

#### 4. Conclusiones: El rol de profesionales en los movimientos sociales

Este capítulo muestra cómo el Foro se ha desarrollado como una plataforma multiactores de promoción política reconocida a nivel nacional, que ha ganado un espacio político en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador. Se formó inicialmente sobre la base de las ONG, sus redes y actividades. Estas redes fueron incorporando poco a poco a un creciente número de asociaciones y federaciones de usuarios de agua campesinos e indígenas mediante actividades de capacitación, talleres participativos, reuniones

16. A pesar de los múltiples cambios en la Constitución, varios legados del pasado están aún vigentes. Por ejemplo, los marcos normativos del Estado para los sistemas de riego estatales no han cambiado (capítulo 4) y muchos de los procedimientos burocráticos y reglas con respecto a la gestión del riego y asignación de agua se han mantenido igual.

de la plataforma nacional (y sus contrapartes provinciales) y grandes eventos como la Asamblea Nacional del Foro. El Foro ahora se vincula con instituciones e individuos que están activos en una multiplicidad de escalas para deliberar y discutir sobre política y políticas de agua, con el objetivo de analizar y crear propuestas. En este proceso, se ha creado una reserva de capital social entre una muy amplia gama de actores. Esto ha traído consigo que muchos actores sociales hayan podido ejercer incidencia política a través de estas redes. Como tal, el Foro ha permitido que muchos colectivos campesinos e indígenas usuarios del agua puedan exponer sus problemas y ser escuchados y se ha convertido en un lugar en el que desarrollan incidencia política a múltiples escalas.

Un factor muy importante para el Foro, y sus logros, ha sido un pequeño grupo de profesionales comprometidos que han conseguido financiación para sus actividades, han creado una amplia red multiactores y han encontrado eco a sus propuestas y actividades en el sector de agua y desarrollo tanto en el ámbito ecuatoriano como a nivel internacional. A través de sus redes de confianza con los donantes, las ONG y los usuarios del agua, han creado relaciones duraderas y productivas. Además, este mismo grupo es el que articula y formula la mayoría de las propuestas que se originan en este espacio. Esta ha sido una razón por la cual su incidencia política proviene de la calidad de sus propuestas y redes. Esto ha determinado una estrategia más moderada, menos confrontacional y, yo diría, suave frente al Estado. Este camino suave a) ha buscado la colaboración de los organismos estatales; b) ha coaccionado para el cambio a través de la señalización, propuesta y deliberación dentro de los márgenes de posibilidades «jurídicas»; y c) se ha vinculado y ejercido presión a los actores clave dentro del Estado a través de contactos personales.<sup>17</sup> Las propuestas que han venido del Foro pueden considerarse como parte de una búsqueda mayor hacia el desarrollo rural, con mayor democracia, transparencia, rendición de cuentas y empoderamiento del campesino y los usuarios del agua indígenas en el ámbito de la gestión del agua.

Según la definición de Snow, Soule y Kriesi (2004), el Foro —como una plataforma nacional de promoción de política multisectorial— se ha consolidado como un grupo de interés inmerso en el contexto político. En él, se le ha llegado a considerar como un actor legítimo que persigue sus intereses

---

17. Como una red de promoción de políticas, el Foro está bien ubicado en las oficinas de CAMAREN en Quito (que está a cinco minutos a pie de las oficinas nacionales del MAGAP y SENAGUA). Esto facilita el cabildeo y la intermediación en los ministerios nacionales (en comparación con grupos y colectivos que viven en otras ciudades y zonas rurales en diferentes partes del país y en los que una visita a Quito a menudo supone el compromiso de un día completo).

con el uso de medios institucionalizados como las correspondencias, propuestas y debates con el Estado. La participación profesional para lograr un cambio social tiene un enfoque diferente al de las organizaciones de base. Gran parte de sus estrategias se basan en el capital social institucional multiescalar que se ha desarrollado a lo largo de los años. Esto les ha permitido aprovechar las redes de confianza para articular propuestas, realizar investigaciones, cabildear y encontrar financiación para sus actividades. Los profesionales asumen tareas y financian sus actividades como parte de su trabajo.

Al elevar el nivel de los usuarios del agua políticamente comprometidos en Ecuador, el Foro y CAMAREN han contribuido de manera importante en el desarrollo del movimiento de usuarios de agua del Ecuador y de esta manera, se han convertido en parte de él. Finalmente, las redes de cooperación internacional para el desarrollo han sido importantes, ya que tanto económica como ideológicamente han facilitado el desarrollo de esta red. Mediante la financiación de sus actividades a través de CAMAREN y las ONG miembros, la cooperación para el desarrollo internacional ha permitido el desarrollo de la amplia red multiescalar y multiactor que existe hoy en día. Como muchos de estos organismos han ido reduciendo lentamente su participación en el Ecuador, aún está por verse si, y de qué manera, el Foro y CAMAREN se recrearán en el futuro.



J. Hoogesteger

Esta movilización organizada por la CONAIE en la ciudad de Latacunga, capital de la provincia de Cotopaxi, el 14 de febrero de 2008, es la imagen típica de los movimientos sociales. Como se ha mostrado en este libro, la mayoría de las actividades de los movimientos no son tan espectaculares. Detrás de una movilización como esta, hay una organización del movimiento y líderes a diferentes escalas. En determinados momentos, estos generan y orquestan una movilización. Sin embargo, las estrategias para mantener al movimiento y la defensa de sus demandas, se basa principalmente en la creación y recreación de las organizaciones de base. Estas se recrean a través de sus líderes, del desarrollo y movilización del capital social, la recreación de escalas y políticas escalares. En estas conclusiones se profundiza y se hace una reflexión sobre estos temas y se muestran importantes elementos que el movimiento de usuarios de agua ecuatoriano ha puesto en evidencia.

## CONCLUSIONES: hacia una gestión del agua más participativa y democrática en el Ecuador

### 1. Introducción

Los procesos históricos no tienen un final, pero los libros sí. Mientras los procesos y las personas, que se han descrito y analizado en los anteriores capítulos, continúan evolucionando y transformándose, en estas conclusiones yo aspiro a sacar algunos elementos de aprendizaje de los procesos descritos. Estos elementos se centran alrededor de los siguientes factores: los esfuerzos colectivos para el cambio social, el estudio de las luchas de los regantes campesinos y su relevancia en la gestión del agua. Hago esto sobre la base de la pregunta principal de la investigación de este libro: ¿De qué modo las comunidades campesinas e indígenas han desarrollado incidencia política multiescalar en la gestión del agua en la sierra ecuatoriana, con el fin de acceder y mantener su acceso al agua —y los derechos conexos— desde la década de los años ochenta?

En pocas palabras, la respuesta a esta pregunta es que las comunidades campesinas e indígenas han desarrollado incidencia política en la gestión del agua a través de políticas escalares y de la (re)creación de organizaciones de usuarios a diferentes escalas, como son: el sistema de riego, las federaciones provinciales y las confederaciones y redes nacionales. Estas escalas se crearon sobre la base de la transformación del capital social en torno al agua y produjeron, en los últimos treinta años, un aumento significativo de la participación de los usuarios del agua campesinos e indígenas en la gestión del agua del Ecuador. La reorganización y transformación del Estado y su rol en la década de los noventa, el apoyo técnico y organizativo de las ONG (con financiamiento internacional), y el compromiso de los líderes, usuarios y profesio-

nales de las ONG, han permitido la coproducción de las diferentes organizaciones de usuarios que ahora forman el movimiento de usuarios del agua del Ecuador.

En Ecuador, las políticas de descentralización y las reformas estructurales de los años ochenta y noventa reestructuraron el Estado y abrieron nuevos espacios a través de los cuales las ONG, las asociaciones de usuarios del agua y el sector privado pudieron incrementar su participación en la gestión del riego. En los sistemas de riego administrados por el Estado se crearon asociaciones de usuarios de agua para que asuman responsabilidades de gestión de riego que históricamente habían estado a cargo del Estado. Estas han desarrollado una considerable autonomía y autoridad en el ámbito local. Los usuarios campesinos e indígenas se han comprometido activamente con las asociaciones de usuarios de agua y —con el apoyo de las ONG— han buscado nuevas estrategias para superar sus limitaciones escalares y desarrollar incidencia política a través de la consolidación de federaciones, plataformas y redes multiactores.

Los casos analizados en los capítulos de este libro muestran que la mayor participación de los usuarios en la gestión del agua ha dado lugar a importantes logros, como el establecimiento de una mayor transparencia y democracia en la gestión de los sistemas de riego y su involucramiento en el diseño e implementación de leyes, políticas y programas relacionados con el agua. De esta manera han fomentado, y a veces forzado, su propia participación en la toma de decisiones e impulsado la creación de nuevos espacios políticos para la participación de los usuarios en la gestión del agua. Por lo tanto, los usuarios organizados han desafiado y transformado (y lo siguen haciendo) las estructuras de gestión del agua y las relaciones de poder en Ecuador.

En lo que resta de este último capítulo se muestran, primeramente, las implicaciones de las reformas de agua inspiradas en el neoliberalismo que reformularon la intervención del Estado en la gestión del agua del Ecuador desde los años noventa hasta principios del año 2000 y el nuevo redimensionamiento del Estado dentro de la Revolución ciudadana a partir de 2007 (sección 2). En la sección 3 se explica cómo, en este nuevo contexto, el movimiento de los usuarios de agua surge y se recrea sobre la base del capital social en las plataformas y organizaciones a diferentes escalas. En esta misma sección (3.1), se hace una reflexión sobre el importante papel, aunque algo discutible, de las ONG y los profesionales en la coproducción de estas organizaciones de movimientos. En la sección 3.2 se analiza el papel de los líderes en su recreación; y luego, las implicaciones de este libro sobre los conceptos de escala (sección 4.1), capital social (sección 4.2) y en la metodología de investigación (sección 4.3). En la sección 5 se examinan algunos de los aprendizajes de esta inves-

tigación en torno al desarrollo de una gestión del agua socialmente justa. Se cierra el libro con las conclusiones finales (sección 6).

## 2. Las reformas hídricas y la redefinición del dominio estatal

La reorganización y transformación de la gestión del agua en el Ecuador en las décadas de los ochenta y noventa trajo cambios importantes en las relaciones de poder entre los diferentes actores estatales, no estatales y los usuarios del agua a diferentes escalas. La retracción de la hidrocracia nacional, la reducción del presupuesto general del Estado (sumado a los cambios legales), y el aumento de la glocalización en las intervenciones de riego, abrió nuevas oportunidades a los actores no estatales para que se involucren directamente en las funciones de gestión local del agua que hasta entonces las conducía el Estado. En medio de una recesión económica, el incremento de los niveles de pobreza y un Estado en repliegue, las ONG, las organizaciones internacionales de desarrollo y los organismos de financiación internacionales aumentaron su participación en apoyo a las comunidades rurales campesinas e indígenas de la sierra ecuatoriana. En este contexto, el sector de riego despertó el interés como herramienta para el desarrollo rural. El cada vez mayor poder de los organismos de financiación y préstamos internacionales, en medio de la crisis económica nacional, permitió un desplazamiento de la hidrocracia nacional en la gestión del riego local, especialmente de los sistemas estatales. Esto trajo como resultado importantes cambios en la configuración del Estado y una mayor articulación de las relaciones globales-locales y los flujos de recursos relacionados.

Bajo la presión del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se disolvió el INERHI, mientras que la participación estatal en el desarrollo y la gestión de riego cambió radicalmente. Estos cambios ocurrieron por la reorganización y transformación de las instituciones del Estado, lo que propició una drástica reducción del gasto estatal en el sector de riego y la reorientación de los préstamos e inversiones internacionales directamente hacia más gobiernos locales, empresas privadas y ONG. Las diversas tareas de gestión de agua se descentralizaron del gobierno central a los gobiernos provinciales y municipales y a las recién creadas CDR. Se relegó al CNRH a gestionar la administración de las asignaciones de agua y la aplicación de las leyes nacionales a través de doce agencias de agua. Sin embargo, con un presupuesto severamente reducido, estas nuevas instituciones tuvieron poca capacidad para realizar sus tareas.

Se abrieron espacios políticos que antes la hidrocracia nacional había controlado. En los sistemas de riego estatales, el control del Estado se redujo por

los cambios legales, institucionales y financieros. El programa TMR (1995-2001), que financió el Banco Mundial, redujo radicalmente el papel del Estado en 37 sistemas de riego, entregando todas las tareas de gestión de riego a las recién establecidas asociaciones de usuarios de agua. En los sistemas de riego del Estado que no fueron entregados, el poder estatal se redujo por las restricciones presupuestarias y la creación de las asociaciones de usuarios de agua para la gestión de las unidades de riego secundarias y terciarias. La coproducción de estas últimas se realizaron a través de proyectos con financiación internacional de ONG y empresas privadas (a menudo en colaboración con organismos estatales). Estos cambios, sin embargo, no implicaron el retiro total del Estado que mantenía el control legal y regulatorio en el sector de riego. Los cambios que trajo el neoliberalismo en el modo en que las comunidades campesinas e indígenas practicaron la gestión del agua en defensa de sus demandas se analizarán en la siguiente sección.

Con el gobierno de la Revolución ciudadana, el marco jurídico e institucional del Estado se redimensionó una vez más mediante la creación de SENAGUA e INAR, la proclamación de la Constitución de 2008 y la redacción de una nueva Ley de Aguas (véase Figura 3.1). A través de estos cambios, el Estado ha intentado retomar el papel más central y fuerte en el sector de agua y riego. No obstante se ve confrontado y debe trabajar con un movimiento de usuarios de agua bien organizado y crítico, que defiende ferozmente sus derechos sobre el agua, su autonomía y su derecho a voz a diferentes escalas.

### 3. El surgimiento de un movimiento a través de la política escalar

Esta investigación muestra que la consolidación de los sistemas de riego gestionados autónomamente —como espacios sociales, técnicos y espaciales que se basan en la utilización del agua— son la piedra angular para el desarrollo de las organizaciones de base en torno al agua a diferentes escalas. Como se muestra en el Capítulo 4, muchas ONG apoyaron a comunidades campesinas e indígenas que ya estaban organizadas y comprometidas en la búsqueda de apoyo para la construcción de sus sistemas de riego. Para la consolidación de los sistemas de riego a nivel supracomunitario, los procesos de coproducción entre los actores locales y las ONG y/o organismos estatales son fundamentales.<sup>1</sup> A través de estos procesos, la construcción de las organizaciones

---

1. Muchos de los sistemas de riego comunitarios pequeños se han desarrollado y recreado de manera autónoma.

de usuarios de agua,<sup>2</sup> infraestructura de riego, marcos normativos y habilidades organizativas y técnicas de riego se han desarrollado localmente en un contexto jurídico e institucional específico. Una vez establecidas, las asociaciones de usuarios de agua se han convertido en importantes escalas locales que se han reestructurado continuamente, a través de dinámicas internas y nuevos procesos de intervenciones externas. Las comunidades campesinas e indígenas han participado en las dinámicas internas de poder en sus comisiones sectoriales, comités modulares y asociaciones de usuarios de agua, para reconfigurar las organizaciones, sus derechos de agua y la infraestructura de riego. Su compromiso se basa en los marcos normativos que establecen la toma de decisiones y elecciones democráticas para los cargos de representación en las asociaciones de usuarios de agua. Las luchas que han provocado estos cambios no son propiamente por la creación de esta escala, sino por su (re)creación o modificación. Es así como se han convertido en el medio por el cual se han materializado sus demandas y luchas localmente.

Para desarrollar la incidencia política en confines más amplios como una provincia o nación, las asociaciones de usuarios de agua crearon y recrearon sus federaciones. La (re)creación de estas, es ante todo una estrategia de los usuarios del agua para defender sus reclamos y frenar los cambios que iban más allá del alcance de los sistemas de riego. La articulación de los diferentes niveles integrados de las organizaciones de usuarios ha sido absolutamente esencial en la defensa de estas demandas mayores, especialmente cuando han ido de la mano de protestas y movilizaciones populares. Como se indica en el Capítulo 5, Interjuntas-Chimborazo se coproduce por las asociaciones de usuarios de agua que tuvieron el apoyo logístico y financiero de la SNV y otras instituciones en la creación de una red provincial de usuarios de agua. Una vez establecida, los líderes de esta federación han desempeñado un papel clave en su recreación en tres dimensiones: «hacia abajo», con las asociaciones de usuarios de agua constitutivas de la provincia de Chimborazo; «hacia los lados», con el gobierno provincial, las oficinas regionales de los ministerios nacionales, las ONG operativas en la provincia y otras federaciones de usuarios; y «hacia arriba» con los ministerios nacionales, el gobierno nacional, plataformas de promoción política nacional y, de manera global, con los

- 
2. Muchos de estos marcos normativos se basan en las directrices del Estado y se han implementado durante la TMR, o por ONG que intervinieron en la organización de las asociaciones de usuarios de agua en sistemas de riego estatales. Solo muy pocos sistemas supracomunitarios han desarrollado sus marcos normativos sobre la base de estructuras comunitarias existentes y sistemas de riego, como en el sistema de riego Guanguilquí-Porotog. Sin embargo, los marcos normativos son dinámicos y se han adaptado mediante asociaciones de usuarios de agua dentro de los márgenes de maniobra que poseen.

financiadores y ejecutores de proyectos. Esta recreación multiescalar ha dependido de: a) la prestación de servicios a los usuarios del agua a través de la Oficina de Asesoría Legal, y la intermediación entre las organizaciones miembros, los financiadores y ejecutores del proyecto, y b) la defensa de los derechos del agua y los intereses de los usuarios de agua de la provincia de Chimborazo.

A nivel nacional, la creación del Foro, como una plataforma multiactores de promoción política que reúne a representantes de usuarios del agua campesinos e indígenas con una multiplicidad de actores a diferentes escalas, ha constituido un pilar importante para la expansión las luchas de los usuarios. El Foro se creó a través de la consolidación de las redes que había desarrollado CAMAREN (y las ONG afiliadas) a lo largo de años de participación en proyectos de desarrollo rural. Desde su creación, la plataforma se ha recreado mediante proyectos de capacitación, organización de talleres, seminarios e intercambios, conferencias, presentación de propuestas de políticas y cabildeo. La mayoría de estas actividades y la recreación de esta plataforma dependen del replanteamiento de sus redes y sus discursos a escala nacional. Sus principales actividades las financian organismos internacionales. Con estos fondos y con la colaboración de una multiplicidad de organismos estatales y no estatales, se han cubierto los gastos de personal, investigaciones, publicaciones, oficinas, eventos y viajes. En vista de que los donantes internacionales se han ido retirando lentamente de Ecuador, el reto para el Foro radica en mantener y encontrar nuevos aliados y fuentes de financiamiento, a través de los cuales se pueda recrear a sí mismo.

Estos tres niveles (local, provincial y nacional) de organizaciones de usuarios del agua (véase Cuadro 7.1), se han convertido en elementos mutuamente constitutivos del movimiento de usuarios de agua del Ecuador. A través de él, las organizaciones estudiadas han asegurado la reproducción de los sistemas de riego y el avance de las propuestas de los usuarios, tales como el carácter no privado del agua, el derecho humano al agua, el reconocimiento del pluralismo jurídico y la autonomía local en la gestión del agua, la transparencia en la asignación del agua y mucho más. Aunque varias de las demandas históricas del movimiento se han cumplido favorablemente en el gobierno de la Revolución Ciudadana, han surgido nuevos problemas, retos y amenazas. Pese a los intentos del gobierno de Rafael Correa de silenciar y deslegitimar algunas de las organizaciones del movimiento y sus aliados nacionales e internacionales, los usuarios del agua campesinos e indígenas han seguido participando en proyectos contrahegemónicos, mediante la interconexión de las organizaciones de usuarios, ONG y organizaciones estatales. No está claro de qué modo afectará el contexto nacional e internacional cambiante al movimiento de los usuarios del agua del Ecuador en el futuro. Lo que está claro,

**CUADRO 7.1**  
**ESCALAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES**  
**DEL AGUA EN EL ECUADOR**

ORGANIZACIÓN	ESCALA	OBJETIVO PRINCIPAL
Asociaciones de usuarios de agua	Sistema de riego	Garantizar el suministro de agua a sus usuarios a través de la sostenibilidad técnica y social del sistema de riego.
Federaciones de usuarios del agua	Provincial, regional y nacional	Representación y defensa de los intereses de las organizaciones miembros de su circunscripción. Muchos también proveen servicios y trabajan como intermediarios entre el Estado y los actores no estatales y sus circunscripciones.
Plataformas multia actores y redes más amplias	Provincial, regional, nacional e internacional	Elaboración, deliberación e intercambio de ideas y recursos.
		Desarrollo de incidencia política multiescalar en torno a intereses comunes.
		Formación de un stock de capital social para permitir la formación de coaliciones social y políticamente eficaces.

*Fuente:* elaboración propia.

es que las asociaciones autónomas de usuarios de agua en el ámbito local han llegado para quedarse; y con su permanencia también los componentes básicos para un movimiento social en torno al agua.

### *3.1. Las ONG y los profesionales en la coproducción de movimientos*

Los estudios de caso analizados en este libro muestran que los profesionales de las ONG han desempeñado un papel importante en la coproducción de las asociaciones de usuarios de agua y sus federaciones y plataformas. El Capítulo 4 no analiza el papel específico de los distintos profesionales que par-

ticiparon en la coproducción de las asociaciones de usuarios de agua. Lo que más bien hace es mostrar cómo el personal de las ONG ha ayudado a transformar las formas existentes de capital social y enfocarlo en torno a la gestión local del agua, y la defensa de los derechos relacionados tanto dentro de sus organizaciones de usuarios de agua, como a escalas más amplias. Al ser agentes de apoyo externo, han ayudado a los actores locales a sobrepasar sus diferencias políticas, territoriales, religiosas y étnicas que habían impedido la colaboración en torno al agua. Al mismo tiempo, ayudaron a configurar y legitimar los marcos normativos que regían los asuntos al interior de las asociaciones de usuarios de agua recién creadas (en los diferentes niveles de organización). Más adelante, estos profesionales desempeñaron un papel importante en la alianza —y vinculación— de las organizaciones locales con redes más amplias. A través de estos, los usuarios del agua han conseguido apoyo para la construcción, expansión y modernización de los sistemas de riego y el desarrollo de una mayor incidencia política.

En la coproducción de Interjuntas-Chimborazo, los profesionales comprometidos de SNV jugaron un papel importante con su apoyo metodológico y logístico. Esto permitió la creación de una red de usuarios del agua provincial con un entendimiento común de los problemas de agua; el establecimiento de una misión clara para la federación; y que se facilite la conformación jurídica y material de la federación. Una vez establecida, Interjuntas-Chimborazo mantuvo la capacidad de vincularse con estos agentes externos para establecer proyectos y demandas conjuntas así como para financiar sus actividades, participar en proyectos de agua y riego, establecer y mantener su Oficina de Asesoría Legal y desarrollar la incidencia política a diferentes escalas para la defensa de los derechos de agua de los usuarios del Chimborazo.

La plataforma multiactores de promoción política del Foro pasó lentamente de ser una plataforma de red de las ONG a una plataforma mixta políticamente reconocida, con un alto grado de participación de los usuarios de agua. Un pequeño equipo de profesionales comprometidos de CAMAREN, y sus ONG miembros, han garantizado la financiación continua y la coordinación de las actividades que se realizan como Foro. A través de estas actividades, en las que los representantes de los usuarios de agua campesinos e indígenas han sido capaces de expresar sus demandas y plantear sus reclamos, el Foro ha desarrollado una considerable incidencia política a nivel nacional. En este proceso de desarrollo, estos profesionales comprometidos han adoptado el rol de defensores de las propuestas de los usuarios en el ámbito de la gestión del agua. De esta manera se han convertido indirectamente en los representantes de estos mismos grupos de personas frente al Estado, un fenómeno muy extendido entre las ONG, que según Dagnino (2007) viene del hecho de que:

[...] el Estado los ve como interlocutores representativos en la medida en que tienen un conocimiento específico, proveniente de sus conexiones (pasado y presente) con ciertos sectores sociales. [...] Como portadores de esta capacidad específica, muchas ONG también llegan a concebirse a sí mismas como «representantes de la sociedad civil». (p. 60)

En el caso del Foro existe una pequeña pero notoria diferencia. Como coordinador nacional y coordinador del Foro, al personal de las ONG se le ha delegado (o este ha tomado) la responsabilidad de llevar a cabo actividades de promoción política en nombre de la plataforma multiactores. Esto no impide que por su posición central en la plataforma, estos profesionales tengan un papel importante (aunque en algunas ocasiones discutible) en el planteamiento de los intereses de las bases cuando estas manifiestan sus propuestas políticas. Más aún, algunos profesionales han representado esta plataforma por más de una década y a veces las decisiones que afectan a toda la plataforma las ha tomado un reducido número de ellos.

Algunos líderes de las organizaciones de usuarios se han encontrado con esta problemática y han acusado a las ONG de «robar» sus discursos o pretender representar a sus organizaciones, mientras que «utilizan» a las organizaciones de base para legitimar sus propios intereses, ideas y asegurar la financiación de sus actividades. El conflicto radica, por una parte, en el hecho de que muchas de las actividades de las organizaciones de base las financian las ONG, lo que crea posiciones de poder desiguales. Además, los líderes de las organizaciones no cuentan con el tiempo y los medios económicos suficientes (ya sea de las organizaciones de base o de sus fondos personales) para asistir a las reuniones y participar activamente en la realización de actividades.

Por otra parte, algunos líderes, a pesar de tener habilidad para expresarse, carecen de los conocimientos y experiencia suficientes para desarrollar tanto políticas, como propuestas de proyectos y financiación; haciendo de sus alianzas con los profesionales y las ONG una unión productiva, pero no siempre fácil. Por lo tanto, aunque las posiciones de poder de los profesionales dentro del Foro sean desiguales y en ocasiones creen problemas, ellos se desenvuelven en un contexto de dependencia mutua. En este sentido, las ONG y organizaciones de usuarios de agua forma mutuamente una fuente importante de capital social productivo que en los últimos diez años ha desarrollado una agenda de gestión del agua sobre la base de las demandas e intereses de los usuarios de agua campesinos e indígenas.

### 3.2. *El papel de los líderes en las organizaciones del movimiento*

Podemos ver cómo los líderes y profesionales desempeñan un papel fundamental en la (re)creación de las organizaciones escalares y la movilización del capital social. A través de su posición central en las organizaciones definen, en gran parte, el modo en que las asociaciones de usuarios de agua, federaciones y plataformas operan y defienden los intereses de sus miembros. En el ámbito de los sistemas de riego, donde existe generalmente un alto grado de compromiso de los usuarios en la toma de decisiones —por la necesidad que tienen de gestionar de manera colectiva los flujos de agua y la infraestructura—, la incidencia de los líderes es, en términos relativos, la menos relevante. Esto es, porque muchas decisiones se toman de modo grupal, los cargos dirigenciales cambian con frecuencia y los líderes deben rendir cuentas regularmente en las asambleas generales. En ámbitos más amplios, el vínculo sociomaterial del agua y la infraestructura no existe, lo que está en juego es por lo general lo menos urgente y la participación de los miembros es menos significativa en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas de los líderes.

En las federaciones y plataformas, el papel de los líderes (ya sean usuarios o profesionales) es a menudo más importante que en el ámbito de los sistemas de riego. Ellos desempeñan un papel fundamental en la exposición de los problemas, preparación de estrategias, manifestación y defensa de los derechos, construcción de alianzas, concepción de soluciones creativas para los problemas existentes y búsqueda de fondos para sus organizaciones. Estas habilidades se han cultivado, mayormente, a través de años de experiencia y pueden: a) comprometer la participación de sus comunidades en actividades (es decir, en reuniones, negociaciones, protestas); b) movilizar el capital social interno y externo; y c) pueden movilizar «escalas más amplias», epistemológica y discursivamente, en las negociaciones, confrontaciones y alianzas con actores estatales y no estatales. Una tarea que es un reto, ya que la escala de las organizaciones de usuarios amplía la especificidad local de las demandas, y a menudo su urgencia cede el paso a motivos y exigencias más amplias y generales. Por lo tanto, el líder necesita generalmente tener dos habilidades importantes, que son: a) ser capaz de exponer los problemas comunes, las preocupaciones y demandas, y b) ser capaz de desempeñarse política y culturalmente en distintos contextos y con una diversidad de actores.

Sin embargo, las posiciones de liderazgo, ya sea de los usuarios o profesionales, no dejan de ser polémicas. Los estudios de caso de Interjuntas-Chimborazo, FEDURICC y el Foro demuestran que los líderes tienen una tendencia a quedarse y mantener su posición de liderazgo en sus organizaciones por

largos períodos de tiempo; a menudo sin tener que rendir cuentas de manera formal a sus comunidades (no hay elecciones, ni asambleas generales de las organizaciones miembros). En estos procesos, un pequeño grupo de miembros del Consejo suele controlar y determinar, de uno u otro modo, a veces de manera autocrática, la dirección, los reclamos y las estrategias de la federación o plataforma. Esto es producto de una concentración de responsabilidades durante largos periodos de tiempo, y, a menudo está asociada con la individualización en los procesos de toma de decisiones. Además, debido a sus habilidades, redes y compromiso con el cambio social, a muchos de estos líderes se les ha tentado a ocupar cargos en el gobierno e invitado a participar en cargos políticos. Esto ha ocasionado que el movimiento pierda a su(s) líder(es), o él(ellos) y, por consiguiente a veces sus organizaciones, pierda(n) su autonomía política para defender (con protestas y movilizaciones populares) los intereses de las bases a la que representan. De esta manera, su éxito de nadar en contracorriente, trae consigo el riesgo de volverse parte de la misma.

La paradoja es que estas mismas organizaciones y movimientos (y sus líderes) son precisamente los que luchan constantemente por la toma de decisiones más democráticas en la gestión del agua. Se puede entender esta dicotomía, con el reconocimiento de que son, a menudo, los mismos líderes, que en pequeños grupos encabezan las federaciones y las plataformas, los que se han comprometido de manera más profunda y generosa en la lucha por una sociedad más justa. Los líderes invierten por convicción y compromiso su tiempo y sus recursos, y mantienen sus puestos bajo formas de legitimidad cultural y política específicas, frente a una multiplicidad de actores, de los cuales las bases solo son uno. Por lo tanto, los líderes se pueden permitir mucho dentro de sus organizaciones. A pesar de estas inconsistencias, este libro sugiere que por sus habilidades específicas, los líderes son una parte fundamental de las organizaciones de los movimientos relacionados con el agua y de los movimientos sociales en general.

## 4. Reflexiones

### 4.1. *Sobre la escala*

En este libro se muestra que los niveles organizativos de los usuarios son importantes, tanto epistemológica como materialmente, para incidir en las decisiones que afectan la gestión del agua local, provincial y nacional. Esto prueba que la escala determina las prácticas humanas y los procesos siconaturales como el riego, manejo del agua y la defensa de los derechos de agua. Así como también que la estructuración de escalas de organización más amplias (fede-

raciones y plataformas multiactores) permite a los usuarios desarrollar incidencia política y participar en política escalar. Esta obra contribuye de manera notable al debate de la estructuración escalar, al mostrar como los individuos (líderes y profesionales) desempeñan un papel importante en la creación y recreación de escalas a través de su participación en política escalar.

Esta investigación también demuestra que en el estudio de los movimientos de bases, el concepto clásico de jerarquías espaciales y el poder no aplica. Aunque las asociaciones de usuarios de agua locales están social y espacialmente anidadas en las federaciones y plataformas provinciales y nacionales o confederaciones, ellas no dependen de ellas ni son conformadas por estas. De hecho, el proceso inverso se justifica: es decir, que el poder, la representatividad y legitimidad de las federaciones y las plataformas de más alto nivel dependen de los actores locales y de cómo éstos se movilizan y participan a escalas más amplias. De esta manera, las diferentes escalas de organizaciones de usuarios que se reconstruyen en el proceso de la defensa de los derechos de agua crean estructuras múltiescalares y relaciones de poder que están jerárquicamente configuradas desde «abajo». En este sentido, por ejemplo, las asociaciones de usuarios de agua locales se involucran directamente con las ONG e instituciones del Estado de diversas escala para reconstruir sus sistemas de riego, sin tener que pasar por sus federaciones y plataformas a escalas más amplias (aunque este último podría, a veces, ayudar a establecer los vínculos necesarios).

Otro tema que destaca en este libro, es el hecho de que las escalas de base se coproducen mediante el desarrollo de alianzas entre los actores locales y las instituciones estatales y no estatales a diversas escalas. Esto nos lleva al hecho de que las escalas son relacionales y que se construyen y forman a través de una multiplicidad de escalas ya existentes. La creación de nuevas escalas también trae consigo un cambio en las relaciones de poder entre los distintos actores. Como ya se ha dicho, la glocalización de la gestión del riego en Ecuador a través de la introducción «forzada» de reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo, le quitó poder a la hidrocracia nacional en el ámbito del sistema de riego. Esta «falta de poder» permitió a las ONG y organizaciones internacionales de desarrollo participar con los actores locales en procesos de coproducción, con los cuales los usuarios campesinos e indígenas se empoderaron en el ámbito del sistema de riego y más allá de estos.

#### *4.2. Sobre el capital social*

He usado el concepto de capital social en este libro para entender mejor cómo a través de relaciones de confianza, y en la búsqueda de objetivos comunes,

se han creado sinergias entre los individuos dentro de las organizaciones de usuarios (capital social interno) y entre individuos y organizaciones fuera de ellas (capital social externo). En este libro se demuestra que el capital social desempeña un papel importante en los procesos de estructuración escalar «desde abajo». Los diferentes casos muestran cómo, a través de procesos de coproducción organizativa, las ONG y organizaciones de desarrollo internacional han creado sinergias con los actores locales y desempeñado un papel importante al apoyar la transformación del capital social campesino con relación al agua a diferentes escalas. Sin embargo, también pone en evidencia algunas consecuencias.

Como se muestra en el caso de Guanguilquí-Porotog, las redes cerradas de vinculación de personas que comparten un marco común de referencia (religioso, político, étnico, de clase, de comunidad) a veces impiden la formación de una cohesión social más allá de los límites del grupo. Por lo tanto, para desarrollar la cooperación entre las comunidades indígenas y campesinas supracomunitarias, se lleva a cabo un proceso de transformación de capital social. En primer lugar, se deben tender puentes en las relaciones entre los grupos que de alguna manera sean diferentes; en el segundo caso, se debe facilitar la vinculación en función de un interés común de alcanzar y mantener el acceso al agua. Como se señala en el Capítulo 4, se puede facilitar el acercamiento y la vinculación mediante el establecimiento de sistemas de riego supracomunitarios. Estos se componen de: a) objetivos que se comparten de manera común (para alcanzar y asegurar el acceso al agua), b) una organización que establece los límites naturales y sociales, c) las normas de reciprocidad que proporcionan las reglas de interacción dentro de los límites dados (marco de derechos de agua) y d) infraestructura hidráulica que une físicamente a las comunidades y los usuarios del agua a través de los flujos de agua. Sin embargo, mientras que la colaboración se puede dar en una dimensión, a veces persisten los conflictos en las otras. Por ejemplo, como cuando los usuarios campesinos crean alianzas con hacendados para promover sus intereses comunes relacionados con sus sistemas de riego, esto, sin embargo, no implica que los conflictos existentes entre estos y otros grupos cesen.

En este sentido, el capital social no está libre de conflictos. Se puede movilizar para el logro de objetivos comunes, el cuestionamiento de los poderes, la creación de coaliciones temporales pero también para la exclusión de los «otros». En este libro, mi investigación se enfoca en el modo en el que ha ayudado a los usuarios campesinos e indígenas a materializar sus reclamos. Sin embargo, así como el capital social ha empoderado a los campesinos, también le ha quitado poder a las burocracias estatales y a los terratenientes. De esta misma manera, el capital social entre las élites políticas, burocráticas,

sociales y económicas también es efectivo en mantener a los poderosos en el poder a costa de las comunidades campesinas e indígenas. En este sentido, es importante la distinción entre el capital social interno y externo. Esta es una herramienta analítica que ayuda a establecer los límites de un grupo o colectivo en torno a un tema específico, y los mecanismos que están en juego dentro de esos límites (el capital social interno) y los que están en juego con otros actores en relación con el mismo tema fuera de estos límites (capital social externo).

El enfoque de este estudio sobre el capital social como un medio de colaboración, ha establecido la atención y el análisis sobre los éxitos de las organizaciones campesinas e indígenas y por los procesos e individuos a través de los cuales esta colaboración se desarrolló. Por consiguiente, las luchas internas y externas, las contradicciones y conflictos y las relaciones de poder en estas organizaciones y sus redes externas, no recibieron mucha atención —ni durante el trabajo de campo y no en su conceptualización—. Esto también aplica para el análisis de las relaciones entre las ONG, el Estado y las organizaciones del movimiento. En estas redes, sobre todo, se exploraron las sinergias, pero no la naturaleza del poder en estas relaciones, ni las formas en que las relaciones sirvieron como mecanismos de exclusión. Un interesante desafío teórico nos aguarda en la conceptualización de cómo los conflictos y la naturaleza de las relaciones de poder se entrelazan con el capital social dentro de las organizaciones y redes y cómo, a pesar de, y/o debido a ellas, las relaciones y sinergias productivas conviven con luchas de poder y los conflictos.

## 5. Conclusiones: hacia una gestión social y democrática del agua

En Ecuador, a través de los procesos de glocalización, al menos desde la década de 1980, la intervención del Estado en la gobernabilidad del agua se debilitó en ciertos ámbitos, al abrir espacio para los actores no estatales. Como se explica en este libro, esto condujo a una mayor participación de las ONG y los usuarios del agua en el ámbito de gestión del riego en la sierra del Ecuador. Sobre la base de la coproducción de las organizaciones de usuarios del agua, federaciones y plataformas multiactores, durante los años noventa y principios del año 2000, los usuarios del agua campesinos e indígenas se han convertido en participantes activos en el ámbito de la gestión del riego y del agua. A nivel del sistema de riego, los campesinos han desafiado las posiciones de poder de los terratenientes y el Estado y, con su participación en la toma de decisiones sobre la gestión del riego, han asegurado su acceso al agua de riego. Mediante sus alianzas con las ONG y los organismos estatales han

garantizado concesiones de agua e inversiones en la construcción, modernización y expansión de sus sistemas de riego. A pesar de los importantes éxitos logrados a nivel local y en ámbitos más amplios, como, por ejemplo, el reconocimiento nacional del derecho humano al agua, la defensa de la autonomía local, la implementación transparente de las políticas de agua, los servicios cotidianos básicos para los usuarios de agua campesinos y muchos más, los usuarios de agua campesinos organizados siguen luchando por sus derechos y demandas a través de las organizaciones de su movimiento; también en el gobierno de la Revolución ciudadana.

En este libro se ha demostrado que el cuestionamiento de las posiciones del poder establecido, mediante la creación de sinergias y alianzas es la base de la participación de los usuarios del agua en la gestión del agua. Si esto se da, depende enormemente de la capacidad de los usuarios campesinos e indígenas de incluirse en la gestión del agua por medio de protestas populares, negociaciones y el establecimiento de relaciones personales con personas que están en puestos decisorios. Por lo tanto, el modo en que los usuarios campesinos participan en la gestión del agua depende mucho de las relaciones de poder existentes y de las necesidades y capacidad, de los usuarios del agua de participar en acciones dirigidas a cambiar o defender el statu quo.

Este libro muestra la importancia que tienen las organizaciones de usuarios autónomas para el avance de una gestión del agua más democrática, justa y transparente. Estas organizaciones son para los usuarios de agua campesinos e indígenas, la única forma de defensa de sus derechos. Por lo tanto, es imprescindible que a las organizaciones de usuarios de agua autónomas se les reconozca como las piedras angulares para la democracia en la gestión del agua.

Esto compromete a la creación de asociaciones de usuarios de agua autónomas en sistemas de riego estatales y el reconocimiento de las organizaciones de gestión de riego comunitarias ya existentes. Estas instituciones no necesariamente tienen que desplazar al Estado de su participación en el sector de riego, pero sí piden que su papel sea diferente. Para contar con grandes sistemas de riego que funcionen bien siempre se necesitarán inversiones externas y conocimientos técnicos. El Estado puede desempeñar un papel importante al invertir en la construcción y modernización de los sistemas de riego; proporcionar conocimientos técnicos, capacitar a los usuarios de agua en la operación y administración de sus sistemas y apoyar las iniciativas del usuario sobre la base de la colaboración mutua y el aprendizaje. De esta manera se pueden crear sinergias entre los usuarios y el Estado.

Como los organismos estatales suelen tener puestos de poder en los sistemas de riego estatales, las ONG pueden desempeñar un papel importante en la coproducción de las asociaciones de usuarios de agua autónomas que

puedan, cuando sea necesario, pedir cuentas al Estado. En estos procesos de coproducción, es imperativo trabajar explícitamente con usuarios del agua campesinos e indígenas y apoyar a estos grupos y sus organizaciones en sus luchas por materializar sus demandas. Aunque esto a veces es difícil, no hacerlo podría resultar en que la posición de los política y económicamente más poderosos se fortalezca, en detrimento de los ya marginados.

Se requiere de federaciones y redes a niveles espaciales más amplios para defender los reclamos de los usuarios de agua a escalas regionales y nacionales. Los casos de Interjuntas-Chimborazo y del Foro sugieren que las ONG pueden jugar un papel importante en la creación de estas organizaciones. La clave es la creación de redes entre los usuarios del agua a escalas más amplias, mediante la capacitación y la organización de talleres y seminarios destinados al intercambio de ideas y experiencias. Estas redes constituyen la base para la consolidación de estas organizaciones que pueden exigir la rendición de cuentas a las instituciones estatales a diferentes escalas. Aunque, como también se demuestra en este libro, no todo lo que se basa en el usuario es bueno, transparente y equitativo, es importante dar a los marginados (en el sentido más amplio) espacio y estrategias para defender sus intereses. Esta es la única manera de crear, dentro de las organizaciones de usuarios, y más allá, los mecanismos a través de los cuales la gestión del agua se puede ir construyendo «desde abajo hacia arriba».

Por lo tanto, la esperanza de que se escuchen y se tomen en cuenta las voces de los usuarios del agua, ahora y en el futuro, en los espacios y las instituciones estatales, no radica en los espacios formales que abran los gobiernos para sus ciudadanos. Por el contrario, la esperanza se asienta en la capacidad de los usuarios para unirse a través de la acción colectiva y el establecimiento de alianzas estratégicas que permitan desarrollar incidencia política; con el fin de exigir que se atiendan sus reclamos y reivindicaciones. Por consiguiente, para avanzar con formas de gestión del agua más inclusivas, es necesario estimular la capacidad de los usuarios de agua campesinos, indígenas y pequeños propietarios para crear colectivos y encontrar a aliados externos que apoyen y ayuden a redimensionar sus luchas; impulsando una democracia desde abajo. Una democracia que esté basada en un constante proceso de negociación y lucha a múltiples escalas, y que, unas veces, se realiza con una estrategia de confrontación abierta, otras, por una «vía fácil», y, otras, a través de ambas. Por lo tanto, la creación y el reconocimiento de las organizaciones de usuarios autónomas y el apoyo organizativo para la coproducción de federaciones y sus redes, es un primer paso importante para lograr una gestión del agua más equitativa y democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHTERHUIS, H., R. BOELENS y M. ZWARTEVEEN  
2010 «Water property relations and modern policy regimes: Neoliberal utopia and the disempowerment of collective action». En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil, eds., *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan.
- ACOSTA, A.  
2010 «El agua, un derecho humano fundamental». En A. Acosta y E. Martínez, eds., *Agua: Un derecho humano fundamental*, 7-45. Quito: Abya-Yala.
- ÁLVAREZ, S. E., E. DAGNINO y A. ESCOBAR  
1998 «Introduction: The cultural and the political in Latin American social movements». En S. E. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar, eds., *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, 1-29. Boulder, Oxford: Westview Press.
- ANDOLINA, R.  
2012 «The values of water: Development cultures and indigenous cultures in highland Ecuador». *Latin American Research Review*, 47(2): 3-26.
- ANDOLINA, R., N. LAURIE y S. RADCLIFFE  
2009 *Indigenous Development in the Andes; Culture, Power and Transnationalism*. Durham y Londres: Duke University Press.
- ANTHIAS, F.  
2007 «Ethnic ties: social capital and the question of mobilisability». *Sociological Review*, 55(4): 788-805.
- APOLLIN, F.  
2002 «Re-negotiation of water rights in the ancient irrigation system of Urququí, Ecuador». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 202-216. Assen Van Gorcum.

APOLLIN, F. y R. BOELENIS

1996 *El riego en la comunidad andina : una construccion social*. Quito: CICDA.

ARROYO, P., D. GARCÍA y M. ROBLES

2011 «Sistema de riego Chicticay - Paute: de la construcción del Estado a la gestión de los usuarios». Cuenca: Sistema de Riego Chicticay-Paute.

ASSIES, W.

2003 «David versus Goliath in Cochabamba: Water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia». *Latin American Perspectives*, 30(3): 14-36.

2006 «Land tenure legislation in a pluri-cultural and multi-ethnic society: The case of Bolivia». *Journal of Peasant Studies*, 33(4): 569-611.

AYALA MORA, E.

2011 «Del neoliberalismo al ‘socialismo del siglo XXI’». *Dossier Ecuador. Observatorio Latinoamericano* 7. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

BAKKER, K.

2007 «The “commons” versus the “commodity”: Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global south». *Antipode*, 39(3): 430-455.

2008 «The ambiguity of community: Debating alternatives to private-sector provision of urban water supply». *Water Alternatives*, 1(2): 236-252.

2009 «Neoliberal nature, ecological fixes, and the pitfalls of comparative research». *Environment and Planning A*, 41(8): 1781-1787.

2010a «The limits of ‘neoliberal natures’: Debating green neoliberalism». *Progress in Human Geography*, 34(6): 715-735.

2010b *Privatizing Water: Governance Failure and the World’s Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

2012 «Water: Political, biopolitical, material». *Social Studies of Science*, 42(4): 616-623.

BAKKER, K. y G. BRIDGE

2006 «Material worlds? Resource geographies and the ‘matter of nature’». *Progress in Human Geography*, 30(1): 5-27.

BAUD, M.

2006 «Indigenismo, políticas de identidad y movimientos indígenas en la historia de los Andes». En R. Boelens, A. Guevara-Gil y D. Getches, eds.,

*Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*, 33-58. Lima: IEP.

BAUD, M. y R. RUTTEN

- 2004 «Introduction. En M. Baud y R. Rutten, eds., *Popular Intellectuals and Social Movements: Framing Protest in Asia, Africa and Latin America*, 1-18. Cambridge Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis/ Cambridge University Press.

BAUER, C. J.

- 1997 «Bringing water markets down to earth: The political economy of water rights in Chile, 1976-95». *World Development*, 25(5): 639-656.
- 1998 «Slippery property rights: multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-95». *Natural Resources Journal*, 38, 110-155.

BEBBINGTON, A.

- 1993 «Modernization from below: an alternative indigenous development?». *Economic Geography*, 69(3): 274-292.
- 1997a «New states, new NGOs? Crises and transitions among rural development NGOs in the Andean region». *World Development*, 25(11): 1755-1765.
- 1997b «Reinventing NGOs and rethinking alternatives in the Andes». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554, 117-134.
- 1997c «Social capital and rural intensification: Local organizations and islands of sustainability in the rural Andes». *Geographical Journal*, 163(2): 189-197.
- 1998 «Sustaining the Andes? Social capital and policies for rural regeneration in Bolivia». *Mountain Research and Development*, 18(2): 173-181.
- 1999 «Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty». *World Development*, 27(12): 2021-2044.
- 2001 «Globalized Andes? Livelihoods, landscapes and development». *Ecumene*, 8(4): 414-436.
- 2004 «NGOs and uneven development: Geographies of development intervention». *Progress in Human Geography*, 28(6): 725-745.

BEBBINGTON, A. y J. FARRINGTON

- 1993 «Governments, NGOs and agricultural development: perspectives on changing inter-organisational relationships». *Journal of Development Studies*, 29(2): 199-219.

- BEBBINGTON, A., D. HUMPHREYS BEBBINGTON y J. BURY  
 2010 «Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes». En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil, eds., *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*, 307-327. Londres, Washington D.C.: Earthscan.
- BEBBINGTON, A. y U. KOTHARI  
 2006 «Transnational development networks». *Environment and Planning A*, 38(5): 849-866.
- BEBBINGTON, A. y T. PERREAULT  
 1999 «Social capital, development and access to resources in highland Ecuador». *Economic Geography*, 75(4): 395-418.
- BECCAR, L., R. BOELENS y P. HOOGENDAM  
 2002 «Water rights and collective action in community irrigation». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water rights and empowerment*, 1-19. Assen: Van Gorcum.
- BECKER, M.  
 2004 «Indigenous communists and urban intellectuals in Cayambe, Ecuador (1926-1944)». *International Review of Social History*, 49 (suplemento 12): 41-64+i.  
 2007 «Indigenous struggles for land rights in twentieth-century Ecuador». *Agricultural History*, 81(2): 159-181.  
 2008 *Indians and Leftist in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movements*. Durham y Londres: Duke University Press.  
 2011 «Correa, indigenous movements and the writing of a new constitution in Ecuador». *Latin American Perspectives*, 38(1): 47-62.
- BERRY, K. A. y E. MOLLARD (eds.)  
 2010 *Social Participation in Water Governance and Management: Critical Global Perspectives*. Londres: Earthscan.
- BIEKART, K.  
 2007 «Learning from Latin America: Recent trends in European NGO policy-making». En A. Bebbington, S. Hickey y D. Mitlin, eds., *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, 71-89. Londres y Nueva York: Zed Books.
- BOELENS, R.  
 2002 «Recipes and resistance. Peasants' rights building and empowerment in the Licto Irrigation System, Ecuador». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 144-172. Assen: Van Gorcum.

- 2008a *The rules of the game and the game of the rules: Normalization and resistance in Andean water control*. PhD Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- 2008b «Water rights arenas in the andes: Upscaling networks to strengthen local water control». *Water Alternatives*, 1(1): 48-65.
- 2009 «The politics of disciplining water rights». *Development and Change*, 40(2): 307-331.
- BOELENS, R., R. BUSTAMANTE y T. PERREAULT
- 2010 «Networking strategies and struggles for water control: From water wars to mobilizations for day-to-day water rights defence». En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil, eds., *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*, 281-305. Londres: Earthscan.
- BOELENS, R. y L. CREMERS
- 2004 «Local rights, water policy and irrigation sector reform in Ecuador». 227 p. Wageningen: Irrigation and Water Engineering Group.
- BOELENS, R. y B. DOORNBOS
- 2001 «The battlefield of water rights. Rule making amidst conflicting normative frameworks in the Ecuadorian Highlands». *Human Organization*, 60(4): 343-355.
- 2002 «The battlefield of water rights. Rule-making and empowerment in the arena of conflicting normative frameworks - irrigation development in Ceceles, Ecuador». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 217-240. Assen: Van Gorcum.
- BOELENS, R., D. GETCHES y A. GUEVARA-GIL (eds.)
- 2010 *Out of the mainstream: Water rights, politics and identity*. Londres: Earthscan.
- BOELENS, R. y P. HOOGENDAM (eds.)
- 2002 *Water rights and empowerment*. Assen: Van Gorcum.
- BOELENS, R., J. HOOGESTEGE y J. C. RODRIGUEZ.
- En edición «Commoditizing water territories? The clash between Andean water rights cultures and Payment for Environmental Services policies». *Capitalism, Nature, Socialism*.
- BOELENS, R. y M. ZWARTEVEEN
- 2002 «Gender dimensions of water control in Andean irrigation». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds. *Water Rights and Empowerment*, 75-109. Assen: van Gorcum.

- 2005 «Prices and politics in andean water reforms». *Development and Change*, 36(4): 735-758.
- BOLDING, A., P. P. MOLLINGA y K. VAN STRAATEN  
 1995 «Modules for modernisation: Colonial irrigation in India and the technological dimension of agrarian change». *The Journal for Development Studies*, 31(6): 805-844.
- BOLIN, I.  
 1990 «Upsetting the power balance - Cooperation, competition, and conflict along an Andean irrigation system». *Human Organization*, 49(2): 140-148.
- BORRAS JR, S. M.; M. EDELMAN y C. KAY  
 2008 «Transnational Agrarian Movements: Origins and politics, campaigns and impact». *Journal of Agrarian Change*, 8(2-3): 169-204.
- BOURDIEU, P.  
 1977 *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- BRENNER, N.  
 2000 «The Urban Question: Reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale». *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2): 361-378.
- 2001 «The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration». *Progress in Human Geography*, 25(4): 591-614.
- BRIDGE, G. y T. PERREAULT  
 2009 «Environmental governance». En N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman y B. Rhoads, eds., *Companion to Environmental Geography*, 475-497. Oxford: Blackwell.
- BUDDS, J.  
 2004 «Power, nature and neoliberalism: The political ecology of water in Chile». *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3): 322-342.
- 2009 «Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile». *Geoforum*, 40(3): 418-430.
- BUDDS, J. y G. MCGRANAHAN  
 2003 «Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America». *Environment and Urbanization*, 15(2): 87-113.

- CARROLL, T. F. y A. J. BEBBINGTON  
2001 «Peasant federations and rural development policies in the Andes». *Policy Sciences*, 33(3-4): 435-457.
- CASH, D. W., W. N. ADGER, F. BERKES, P. GARDEN, L. LABEL, P. OLSSON, *et. al.*  
2006 «Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world». *Ecology and Society*, 11(2): 8.
- CASTREE, N.  
2008 «Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation». *Environment and Planning A*, 40(1): 131-152.
- CENTRO CARTER  
2008 «Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador». 69. Quito: Centro Carter.
- CISNEROS, I.  
1987 «Guanguilqui, el agua para los runa». *Ecuador Debate*, 14,161-182.
- CLAURE, W., Z. GUTIÉRREZ y P. HOOGENDAM  
2002 «Design and water rights: Small scale irrigation experiences in Oruro, Bolivia». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 173-186. Assen: Van Gorcum.
- CLEAVER, F.  
1999 «Paradoxes of participation: Questioning participatory approaches to development». *Journal of International Development*, 11(4): 597-612.
- COLEMAN, J.  
1990 *The foundations of social theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- CONAGHAN, C. y C. DE LA TORRE  
2008 «The permanent campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's plebiscitary presidency». *International Journal of Press/Politics*, 13(3): 267-284.
- COX, K. R.  
1998a «Locality and community: Some conceptual issues. *European Planning Studies*, 6(1): 17-30.  
1998b «Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics». *Political Geography*, 17(1): 1-23.
- CREMERS, L., M. OOIJEVAAR y R. BOELENS  
2005 «Institutional reform in the Andean irrigation sector: Enabling policies for strengthening local rights and water management». *Natural Resources Forum*, 29(1): 37-50.

- DAGNINO, E.  
2007 «Challenges to participation, citizenship and democracy: Perverse confluence and displacement of meanings». En A. Bebbington, S. Hickey y D. Mitlin, eds., *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, 55-70. Londres y Nueva York: Zed Books.
- DÁVILA, G. y H. OLAZAVAL  
2006 *De la mediación a la movilización social; Análisis de algunos conflictos por el agua en Chimborazo*. Quito Ecuador: Abya-Yala.
- DE JANVRY, A. y E. SADOULET  
1989 «A Study in resistance to institutional change: The lost game of Latin American land reform». *World Development*, 17(9): 1397-1407.
- DE LA TORRE, C. y C. CONAGHAN  
2009 «The hybrid campaign: Tradition and modernity in Ecuador's 2006 presidential election». *International Journal of Press/Politics*, 14(3): 335-352.
- DE VOS, H., R. BOELENS y R. BUSTAMANTE  
2006 «Formal law and local water control in the Andean region: A fiercely contested field». *International Journal of Water Resources Development*, 22(1): 37-48.
- DELANEY, D. y H. LEITNER  
1997 «The political construction of scale». *Political Geography*, 16(2): 93-97.
- DRIES VAN DEN, A. y B. JARAMILLO  
2000 «Informe de evaluación ex-ante: Proyecto Riego y Desarrollo Local Píllaro, Ramal Norte». Quito: CESA.
- EDELMAN, M.  
1999 *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford: Stanford University Press.  
2001 «Social movements: Changing paradigms and forms of politics». *Annual Review of Anthropology*, 30, 285-317.  
2009 «Synergies and tensions between rural social movements and professional researchers». *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 245-265.
- FASSI, F., D. GARCÍA y J. PERALTA  
2008 *Entre kishkas y abogados: ¿Cómo tramitar derechos de agua? La experiencia de Interjuntas Chimborazo*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos/ ACRA/Interjuntas-Chimborazo.

- FOX, J.  
1996 «How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, 24(6): 1089-1103.
- FRANKS, T. y F. CLEAVER  
2002 «People, livelihoods and decision making in catchment management: A case study from Tanzania». *Waterlines*, 20(3): 7-11.
- GARCÍA, D.  
2009 «Del Caracol al Milpiés, El Foro de Recursos Hídricos del Ecuador y el agua en la nueva Constitución». Informe de investigación inédito.  
2010 «Una Constitución hecha de agua». En A. Acosta y E. Martínez, eds., *Agua: Un derecho humano fundamental*, 173-201. Quito: Abya-Yala.
- GAVENTA, J.  
2006 «Finding the spaces for change: A power analysis». *IDS Bulletin*, 37(6): 23-33.
- GAYBOR, A.  
2008 «El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente». Quito: Foro de los Recursos Hídricos  
2010 «Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua». En A. Acosta y E. Martínez, eds., *Agua: un derecho humano fundamental*, 47-66. Quito: Abya-Yala.
- GELLES, P. H.  
2000 *Water and Power in Highland Peru. The Cultural Politics of Irrigation and Development*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- GERBRANDY, G. y P. HOOGENDAM  
2002 «Materializing rights: hydraulic property in the extension and rehabilitation of two irrigation systems in Bolivia». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 36-51. Assen: van Gorcum.
- GIDDENS, A.  
1990 *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press and Blackwell Publishing.
- GONZÁLEZ, C. A.  
2009 *Challenging PES schemes; local perceptions of equity in the conservation of páramos and water in Chimborazo, Ecuador*. MSc Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- GUILLET, D. W.  
1992 *Covering Ground. Communal Water Management and the State in the Peruvian Highlands*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

GUTIÉRREZ, Z.

- 2005 *Appropriate Designs and Appropriating Design Systems: Irrigation Infrastructure Development and Users' Management Capability in Bolivia*. PhD Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.

GWP

- 2000 «Integrated Water Resources Management». *TAC Background Papers* N.º 4. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership.

HARRIS, L. M.

- 2011 «Neo(liberal) citizens of Europe: Politics, scales, and visibilities of environmental citizenship in contemporary Turkey». *Citizenship Studies*, 15(6-7): 837-859.

HECKATHORN, D. D.

- 1997 «Respondent-driven sampling: A new approach to the study of hidden populations». *Social Problems*, 44(2): 174-199.

HENDRIKS, J.

- 2002 «Water rights and strengthening users' organisations: the art of negotiating: Challenges for institutions assisting community irrigation in the Andes». En R. Boelens y P. Hoogendam, eds., *Water Rights and Empowerment*, 52-73. Assen: Van Gorcum.

HENDRIKS, J., R. MEJÍA, H. OLAZÁVAL, L. CREMERS, M. OOIJEVAAR y P. PALACIOS

- 2003 «Análisis de la situación del riego/ Propuesta de mejoramiento de la gestión institucional del riego en la República del Ecuador». *Mission Report*. Quito: Consejo Nacional de Modernización.

HEY, J. y T. KLAK

- 1999 «From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996)». *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 34(3): 66-97.

HOOGESTEGER, J.

- 2004 *The Underground: Understanding the failure of institutional responses to reduce groundwater exploitation in Guanajuato*. MSc Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.

- 2005 *Making do with what we have: understanding drought management strategies and their effects in the Zayandeh Rud Basin, Iran*. MSc Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.

- 2011 «Thickening the Organizational Maze: Decentralization and the Consolidation of Societal Stakeholders in Ecuadorian Water Management».

APSA 2011 Annual Meeting Paper. Seattle: Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1902942>>.

- 2012a «Democratizing water governance from the grassroots: the development of Interjuntas-Chimborazo in the Ecuadorian Andes». *Human Organization*, 71(1): 76-86.
- 2012b «Social capital transformation in the Ecuadorian Highlands; a case study of the Pillaro Irrigation System, Tungurahua». *International Conference "Design and Dynamics of Institutions for Collective Action"*. Utrecht: Utrecht University.
- 2013a «Organización supra-comunal, derechos de agua y acción colectiva: un estudio de caso de Cangahua en los Andes ecuatorianos». En J. Hoogesteger y P. Urteaga, eds., *Agua e inequidad: discursos, políticas y medios de vida en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2013b «Trans-forming social capital around water: Water user organizations, water rights, and non-governmental organizations in Cangahua, the Ecuadorian Andes». *Society and Natural Resources*, 26(1): 60-74.

HOOGESTEGER, J. y H. SOLÍS

- 2009 «Experiences and alternatives for structuring irrigation projects in the Ecuadorian Andes Irrigation: by or for farmers?». En G. Pons y J. Ferrer, eds., *Defending Livelihoods: Six studies concerning work in sustainable livelihoods*, 115-156. España: Intermón Oxfam.

HOOGESTEGER, J. y P. URTEAGA (eds.)

- 2013 *Agua e inequidad: discursos, políticas y medios de vida en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HOWITT, R.

- 1998 «Scale as relation: musical metaphors of geographical scale». *Area*, 30, 49-58.
- 2007 «Scale». En J. K. Agnew, K. Mitchell y G. Toal, eds., *A Companion to Political Geography*. Malden: Blackwell Publishing Ltd.

INTERJUNTAS-CHIMBORAZO

- 1999 «Memoria Taller "Análisis de la Problemática de los sistemas de riego grandes y pequeños de la provincia de Chimborazo e identificación de actores y temas comunes"». Riobamba, Ecuador: Interjuntas-Chimborazo.

INTERJUNTAS-CHIMBORAZO

- 2000 «Memoria» Taller 4-5 de agosto, Licto. Riobamba, Ecuador: Interjuntas-Chimborazo.

- 2004 «Documento estratégico 2002-2004». Riobamba, Ecuador: Interjuntas-Chimborazo.
- ISCH, E. e I. GENTES  
 2006 *Agua y servicios ambientales: visiones críticas desde los Andes*. Quito: Abya-Yala.
- JAMESON, K. P.  
 2011 «The indigenous movement in Ecuador: The struggle for a plurinational state». *Latin American Perspectives*, 38(1): 63-73.
- JOKISCH, B.  
 2002 «Migration and agricultural change: The case of smallholder agriculture in Highland Ecuador». *Human Ecology*, 30(4): 523-550.
- JONES, K.  
 1998 «Scale as epistemology». *Political Geography*, 17(1): 25-28.
- KELLNER, M.  
 2011 *Politicizing irrigation control in the Ecuadorian Andes: A case study of decision-making and water rights within the irrigation systems Chambo-Guano and Rio-Blanco-Quimiag*. MSc Thesis. Centre of Latin American Studies and Documentation, University of Amsterdam.
- KLOEZEN, W.  
 2002 *Accounting for Water: Institutional viability and impacts of market-oriented irrigation interventions in Central Mexico*. PhD Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- KOROVKIN, T.  
 1997a «Indigenous peasant struggles and the capitalist modernization of agriculture - Chimborazo, 1964-1991». *Latin American Perspectives*, 24(3): 25-49.
- 1997b «Taming capitalism: The evolution of the indigenous peasant economy in Northern Ecuador». *Latin American Research Review*, 32(3): 89-110.
- KOROVKIN, T.  
 1998 «Commodity production and ethnic culture: Otavalo, northern Ecuador». *Economic Development and Cultural Change*, 47(1): 125-154.
- 2000 «Weak weapons, strong weapons? Hidden resistance and political protest in rural Ecuador». *Journal of Peasant Studies*, 27(3): 1-29.
- 2001 «Reinventing the communal tradition: Indigenous peoples, civil society, and democratization in Andean Ecuador». *Latin American Research Review*, 36(3): 37-68.

- 2003 «Cut-flower exports, female labor, and community participation in Highland Ecuador». *Latin American Perspectives*, 30(4): 18-42.
- LANDIM, L.  
1987 «Non-governmental organizations in Latin America». *World Development*, 15(supl. 1): 29-38.
- LANKFORD, B. y N. HEPWORTH  
2010 «The cathedral and the bazaar: Monocentric and polycentric river basin management». *Water Alternatives*, 3(1): 82-101.
- LARREA, G.  
2009 *Revolución ciudadana*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T.
- LATOUR, B.  
2000 «When things strike back - a possible contribution of science studies». *British Journal of Sociology* 51(1):105-123.
- LAURIE, N., R. ANDOLINA y S. RADCLIFFE  
2005 «Ethnodevelopment: Social movements, creating experts and professionalising indigenous knowledge in Ecuador». *Antipode*, 37(3): 470-496.
- LEBEL, L., P. GARDEN y M. IMAMURA  
2005 «The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region». *Ecology and Society*, 10(2): 18.
- LEFEBVRE, H.  
1991 *The production of space*. Oxford and Cambridge, MA: Blackwell.
- LOFTUS, A. J. y D. A. McDONALD  
2001 «Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires». *Environment and Urbanization*, 13(2): 179-199.
- LONG, N.  
1992 «From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor-Oriented Sociology of Development». En N. Long y A. Long, eds., *Battlefields of Knowledge. the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, 16-43. Londres: Routledge.
- 2001 *Development sociology: actor perspectives*. Londres: Routledge.
- LUKES, S.  
2005 «Power and the battle for hearts and minds». *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3): 477-493.

MACHADO-PUERTAS, J. C.

- 2008 «Ecuador: ...Until there were none (Ecuador: ...Hasta que se fueron todos)». *Revista de Ciencia Política*, 28(1): 189-215.

MACKINNON, D.

- 2011 «Reconstructing scale: Towards a new scalar politics». *Progress in Human Geography*, 35(1): 21-36.

MAGAP

- 2009 «Primer Aniversario del Instituto Nacional de Riego-INAR». Quito: MAGAP-INAR.

MARSTON, S.

- 2000 «The social construction of scale». *Progress in Human Geography*, 24(2): 219-242.

MARSTON, S. A., J. P. JONES III y K. WOODWARD

- 2005 «Human geography without scale». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30(4): 416-432.

MASON, J.

- 2002 *Qualitative Researching*. Londres: SAGE Publications.

MCADAM, D., S. TARROW y C. TILLY

- 2001 *Dynamics of Contention*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

MCCARTHY, J.

- 2005 «Scale, sovereignty, and strategy in environmental governance». *Antipode*, 37(4): 731-753.

Mehta, L., G. J. VELDVISCH y J. FRANCO

- 2012 «Introduction to the special issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources». *Water Alternatives*, 5(2): 193-207.

MEINZEN-DICK, R.

- 2007 «Beyond panaceas in water institutions». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39): 15200-15205.

MEINZEN-DICK, R. y M. ZWARTEVEEN

- 1998 «Gendered participation in water management: Issues and illustrations from water users' associations in South Asia». *Agriculture and Human Values*, 15(4): 337-345.

MERREY, D., R. MEINZEN-DICK, P. P. MOLLINGA, E. KARAR, W. HUPPERT, J. REES, *et al.*

- 2007 «Policy and Institutional Reform: The Art of the Possible». En D. Molden, ed., *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, 193-231. Londres: Earthscan.

- MIROSA, O. y L. M. HARRIS  
2012 «Human right to water: Contemporary challenges and contours of a global debate». *Antipode*, 44(3): 932-949.
- MITCHELL, W. P. y D. GUILLET  
1994 *Irrigation at high altitudes: the social organization of water control systems in the Andes*. American Anthropological Association.
- MOLDEN, D. (ed.)  
2007 *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. Londres: Earthscan.
- MOLLE, F.  
2008 «Nirvana concepts, narratives and policy models: Insights from the water sector». *Water Alternatives*, 1(1): 131-156.  
2009 «Water scarcity, prices and quotas: A review of evidence on irrigation volumetric pricing». *Irrigation and Drainage Systems*, 23(1): 43-58.
- MOLLE, F., J. HOOGESTEGER y A. MAMANPOUSH  
2008 «Macro- and micro-level impacts of droughts: The case of the Zayandeh Rud river basin, Iran». *Irrigation and Drainage*, 57(2): 219-227.
- MOLLE, F., J. P. VENOT, M. LANNERSTAD y J. HOOGESTEGER  
2010 «Villains or heroes? Farmers' adjustments to water scarcity. *Irrigation and Drainage*, 59(4): 419-431.
- MOLLINGA, P. y A. BOLDING. (eds.)  
2004 *The politics of irrigation reform*. Aldershot y Burlington: Ashgate.
- MOLLINGA, P. P.  
2008 «Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management». *Water Alternatives*, 1(1): 7-23.
- MOORE, A.  
2008 «Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice». *Progress in Human Geography*, 32(2): 203-225.
- MOSCOSO, R., L. NIETO, R. CHIMURRIZ y H. DÍAZ  
2008 «Asesoría Jurídica Créditos Multilaterales». Quito: Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público.
- MOSS, T. y J. NEWIG  
2010 «Multilevel water governance and problems of scale: Setting the stage for a broader debate». *Environmental Management*, 46(1): 1-6.

- NEUMANN, R. P.  
 2009 «Political ecology: Theorizing scale». *Progress in Human Geography*, 33(3): 398-406.
- NORMAN, E. y K. BAKKER  
 2009 «Transgressing scales: Water governance across the Canada-U.S. borderland». *Annals of the Association of American Geographers*, 99(1): 99-117.
- OSPINA PERALTA, P.  
 2009 «Transiciones: Ecuador después del referendun». Quito: Comité Ecu-  
 ménico de Proyectos.
- OSTROM, E.  
 1990 *Governing the commons: The evolutions of institutions for collective ac-  
 tion*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 1996 «Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development». *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- PADRÓN, M.  
 1982 *Cooperación al Desarrollo y Movimiento Popular: Las Asociaciones Pri-  
 vadas de Desarrollo*. Lima: DESCO.
- PAGIOLA, S., A. ARCENAS y G. PLATAIS  
 2005 «Can payments for environmental services help reduce poverty? An  
 exploration of the issues and the evidence to date from Latin Ameri-  
 ca». *World Development*, 33(2): 237-253.
- PERREAULT, T.  
 2003a «Changing places: Transnational networks, ethnic politics, and com-  
 munity development in the Ecuadorian Amazon». *Political Geography*,  
 22(1): 61-88.  
 2003b «Making space: Community organization, agrarian change, and the  
 politics of scale in the Ecuadorian Amazon». *Latin American Perspec-  
 tives*, 30(1): 96-121.  
 2003c «“A people with our own identity”: Toward a cultural politics of de-  
 velopment in Ecuadorian Amazona». *Environment and Planning D:  
 Society and Space*, 21(5): 583-606.  
 2003d «Social capital, development, and indigenous politics in Ecuadorian  
 Amazonia». *Geographical Review*, 93(3): 328-349.  
 2004 «Social capital, development, and indigenous politics in Ecuadorian  
 Amazonia». *Geographical Review*, 93(3): 328-349.

- 2005 «State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia». *Environment and Planning A*, 37(2): 263-284.
- 2006 «From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia». *Antipode*, 38(1): 150-172.
- 2008 «Custom and contradiction: Rural water governance and the politics of usos y costumbres in Bolivia's irrigators' movement». *Annals of the Association of American Geographers*, 98(4): 834-854.
- 2013 Documento inédito. «What kind of governance for what kind of equity?». *Multi-Scalar and Cross-Disciplinary Approaches Towards Equitable Water Governance*, 15. University of California, Santa Cruz.
- PERREAULT, T. A., A. J. BEBBINGTON y T. F. CARROLL  
1998 «Indigenous irrigation organizations and the formation of social capital in northern Highland Ecuador». *Conference of Latin Americanist Geographers Yearbook*, 24, 1-15.
- PETRAS, J.  
2008 «Social movements and alliance-building in Latin America». *Journal of Peasant Studies*, 35(3): 476-528.
- PETRAS, J. y H. VELTMEYER  
2005 *Movimientos sociales y poder social: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*. Ciudad de México: Editorial Lumen.
- 2006 «Social movements and the state: political power dynamics in Latin America». *Critical Sociology*, 32(1): 83-104.
- PLOEG, J. D. v. d.  
2006 *El futuro robado: tierra, agua y lucha campesina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2008 *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. Londres: Earthscan.
- PORTELLI, A.  
1991 *The Death of Luigi Trastulli and Other Stories: Form and Meaning in Oral History*. Albany: State University of Nueva York Press.
- PORTES, A.  
1998 «Social capital: Its origins and applications in modern sociology». *Annual Review of Sociology*, 1-24.
- PUTNAM, R.  
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- 2000 *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon y Schuster.
- RAP, E.  
 2004 «The success of a policy model. Irrigation management transfer in Mexico». Tesis doctoral. Rural Sociology Group, Wageningen University.  
 2006 «The success of a policy model: Irrigation management transfer in Mexico». *Journal of Development Studies*, 42(8): 1301-1324.  
 2007 «Cultural performance, resource flows and passion in politics: A situational analysis of an election rally in Western Mexico». *Journal of Latin American Studies*, 39(3): 595-625.
- RAPPAPORT, J.  
 2004 «Between Sovereignty and Culture: Who is an Indigenous Intellectual in Colombia?». En M. Baud y R. Rutten, eds., *Popular Intellectuals and Social Movements: Framing Protest in Asia, Africa and Latin America*, 111-132. Cambridge: Cambridge University Press/ Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.
- RÉCALT, C.  
 2011 *Entre división y exclusión: Políticas del agua en el Ecuador: El ejemplo andino de Pillaro*. Quito: SIPAE.
- REIMER, B., T. LYONS, N. FERGUSON y G. POLANCO  
 2008 «Social capital as social relations: the contribution of normative structures». *Sociological Review*, 56(2): 256-274.
- REPETTO, R.  
 1986 «Skimming the Water: Rentseeking and the Performance of Public Irrigation Systems». Washington D. C.: World Resources Institute.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (ECUADOR)  
 2008 «Constitución del Ecuador». República del Ecuador.
- RODRÍGUEZ-DE-FRANCISCO, J., J. BUDDS y R. BOELEN  
 En edición «Payment for environmental services and unequal resource control in Pimampiro, Ecuador». *Society and Natural Resources*.
- RUF, T.  
 2000 «Water disputes in the Ecuadorian context up to the third millennium: no State, no market, no common property, the transition of Santa Rosa (Tungurahua province)». *IASP 8th Conference of Bloomington*. Bloomington: IASP.

- RYAN, L.  
2011 «Migrants' social networks and weak ties: accessing resources and constructing relationships post-migration». *Sociological Review*, 59(4): 707-724.
- RYDIN, Y. y N. HOLMAN  
2004 «Re-evaluating the contribution of social capital in achieving sustainable development». *Local Environment*, 9(2): 117-133.
- SAYRE, N. F.  
2005 «Ecological and geographical scale: Parallels and potential for integration». *Progress in Human Geography*, 29(3): 276-290.
- SHAH, T., J. BRUKE, K. VULLHOLTH, M. ANGELICA, E. CUSTODIO, F. DAIBES, *et al.*  
2007 «Groundwater: a global assessment of scale and significance». En D. Molden, ed., *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, 395-423. Londres: Earthscan.
- SMITH, N.  
1995 «Remaking scale: competition and cooperation in prenational and post-national Europe». En H. Eskelinen y F. Snickars, eds., *Copetitive European peripheries*. Berlín: Springer Verlag.
- SNOW, D. A., S. A. SOULE y H. KRIESI  
2004 «Mapping the Terrain». En D. A. Snow, S. A. Soule y H. Kriesi, eds., *The Blackwell companion to social movements*, 3-16. Malden/Oxford/Carlton: Blackwell Publishing.
- SOSA, M. y M. ZWARTEVEEN  
2012 «Exploring the politics of water grabbing: The case of large mining operations in the Peruvian Andes». *Water Alternatives*, 5(2): 360-375.
- SWYNGEDOUW, E.  
1997 «Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale». En K. Cox, ed., *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*, 137-166. Londres: Guilford.
- 2000 «Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling». *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(1): 63-76.
- 2003 «Geographies of power: placing scale». *Environment and Planning A*, 35(10): 1897-1899.
- 2004 «Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling». *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1): 25-48.
- 2005 «Dispossessing H2O: The contested terrain of water privatization». *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1): 81-98.

- 2007 «Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1): 9-28.
- SZE, J., J. LONDRES, F. SHILLING, G. GAMBIRAZZIO, T. FILAN y M. CADENASSO  
2009 «Defining and contesting environmental justice: Socio-natures and the politics of scale in the Delta». *Antipode*, 41(4): 807-843.
- TIAGUARO-REA, Y.  
2012 *From paper to reality: Irrigation Management Transfer in the El Pisque irrigation system, Ecuador*. MSc Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- TILLY, C.  
2004 *Social Movements, 1768-2004*. Boulder y Londres: Paradigm.
- UNIDAD DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (UPS)  
2008 Informe de Actividades. Quito: Asamblea Constituyente.
- UPHOFF, N.  
1986 *Improving international irrigation management with farmer participation: Getting the process right*. Boulder: Westview Press.  
1991 *Managing Irrigation. Analyzing and improving the Performance of Bureaucracies*. New Delhi: Sage.
- UVIN, P. y D. MILLER  
1996 «Paths to scaling-up: Alternative strategies for local nongovernmental organizations». *Human Organization*, 55(3): 344-354.
- VALVERDE, M.  
2010 «Regantes y representatividad: FEDURICC y sus procesos de incidencia política en la provincia de Cotopaxi, Ecuador». Informe de investigación inédito.
- VAN LIESHOUT, M., A. DEWULF, N. AARTS y C. TERMEER  
2012 «Doing scalar politics: interactive scale framing for managing accountability in complex policy processes». *Critical Policy Studies*, 6(2): 163-181.
- VERA DELGADO, J.  
2012 «The ethno-politics of water security: Contestations of ethnicity and gender in strategies to control water in the Andes of Peru». Tesis doctoral. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- VERA DELGADO, J. y M. ZWARTEVEEN  
2007 «The public and private domain of the everyday politics of water: The constructions of gender and water power in the Andes of Peru». *International Feminist Journal of Politics*, 9(4): 503-511.

- 2008 «Modernity, exclusion and resistance: Water and indigenous struggles in Peru». *Development*, 51(1): 114-120.
- VERMILLION, D. L.
- 1994 «Irrigation management turnover: the shift from agency to local control». *Quarterly Journal of International Agriculture*, 33(4): 364-379.
- 1997 «Impacts of Irrigation Management Transfer: a review of the evidence». *IIMI Research Report N.º 11*. Colombo: International Irrigation Management Institute.
- VERZIJL, A.
- 2007 *Derechos de agua y autonomía local: análisis comparativo de los Andes peruanos y los Alpes suizos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- VOS, J. M. C.
- 2002 *Metric Matters: The Performance and Organisation of Volumetric Water Control in Large-Scale Irrigation in the North Coast of Peru*. Tesis doctoral. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- WAALEWIJN, P., P. WESTER y K. VAN STRAATEN
- 2005 «Transforming river basin management in South Africa - Lessons from the Lower Komati River». *Water International*, 30(2): 184-196.
- WALDER, A. G.
- 2009 «Political sociology and social movements». *Annual Review of Sociology*, 35, 393-412.
- WARNER, J.
- 2006 «More Sustainable Participation? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management». *International Journal of Water Resources Development*, 22(1): 15-35.
- WARNER, J. (ed.)
- 2007 *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- WESTER, P.
- 2008 *Shedding the waters: Institutional change and water control in the Lerma-Chapala Basin, Mexico*. PhD Thesis. Irrigation and Water Engineering Group, Wageningen University.
- WESTER, P. y J. HOOGESTEGE
- 2011 «Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea». En R. Boelens, L. Cremers y M. Z. Zwarteven, eds., *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, 111-133. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Fondo Editorial PUCP/Justicia Hídrica.

- WESTER, P., J. HOOGESTEGER y H. PATERS  
 2007 «Multi-Stakeholder Platforms for Surface and Groundwater Management in the Lerma-Chapala Basin, Mexico». En J. Warner, ed., *Multi-stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, 151-164. Hampshire y Burlington: Ashgate.
- WESTER, P., J. HOOGESTEGER y L. VINCENT  
 2009 «Local IWRM organizations for groundwater regulation: The experiences of the Aquifer Management Councils (COTAS) in Guanajuato, Mexico». *Natural Resources Forum*, 33(1): 29-38.
- WESTER, P., D. J. MERREY y M. DE LANGE  
 2003 «Boundaries of consent: Stakeholder representation in river basin management in Mexico and South Africa». *World Development*, 31(5): 797-812.
- WESTER, P., R. SANDOVAL-MINERO y J. HOOGESTEGER  
 2011 «Assessment of the development of aquifer management councils (COTAS) for sustainable groundwater management in Guanajuato, Mexico». *Hydrogeology Journal*, 19(4): 889-899.
- WESTER, P., S. VARGAS-VELAZQUEZ, E. MOLLARD y P. SILVA-OCHOA  
 2008 «Negotiating surface water allocations to achieve a soft landing in the closed Lerma-Chapala basin, Mexico». *International Journal of Water Resources Development*, 24(2): 275-288.
- WHITTAKER, A. y C. BANWELL  
 2002 «Positioning policy: The epistemology of social capital and its application in applied rural research in Australia». *Human Organization*, 61(3): 252-261.
- WILDER, M. y P. ROMERO LANKAO  
 2006 «Paradoxes of decentralization: Water reform and social implications in Mexico». *World Development*, 34(11): 1977-1995.
- WITTFOGEL, K.  
 1957 *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New Haven: Yale University Press.
- WUNDER, S., S. ENGEL y S. PAGIOLA  
 2008 «Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries». *Ecological Economics*, 65(4): 834-852.
- YASHAR, D. J.  
 2005 *Contesting Citizenship: Indigenous Movements, the State, and the Postliberal Challenge in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

ZIMMERER, K. S.

- 2000 «Rescaling irrigation in Latin America: The cultural images and political ecology of water resources». *Ecumene*, 7(2): 150-175.

ZIMMERER, K. S. y T. J. BASSETT

- 2003 *Political ecology: an integrative approach to geography and environment-development studies*. Nueva York: The Guilford Press.

ZOOMERS, A.

- 2005 «Three decades of rural development projects in Asia, Latin America, and Africa: Learning from successes and failures». *International Development Planning Review*, 27(3): 271-296.

- 2006 «Pro-indigenous reforms in Bolivia: Is there an Andean way to escape poverty?». *Development and Change*, 37(5): 1023-1046.

ZWARTEVEEN, M., D. ROTH y R. BOELENS

- 2005 «Water rights and legal pluralism: beyond analysis and recognition». En D. Roth, R. Boelens y M. Zwartveen, eds., *Liquid relations. Contested Water Rights and Legal Complexity*, 254-268. New Brunswick, New Jersey y Londres: Rutgers University Press.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AA	Agencia de Aguas
ACRA	Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina
AEJUR	Asociación Ecuatoriana de Juntas Usuarias de Riego
AVSF	Agronomes et Vétérinaires sans Frontières
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CAMAREN	Consortio de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CNRH	Consejo Nacional de los Recursos Hídricos
CODERECH	Corporación de Desarrollo Regional de la Provincia de Chimborazo
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
Concertación	Programa internandino de investigación y creación de redes financiado por DGIS
CORSICEN	Corporación Regional de Desarrollo Sierra Centro
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
DGIS	Dirección General para la Cooperación Internacional, Países Bajos
FEDURICC	Federación de Usuarios de Riego Indígenas y Campesinos de Cotopaxi
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorium Progressio
FIR	Foro Interinstitucional de Riego
FOCCAP	Federación de las Organizaciones Campesinas de la Parroquia San Andres del Cantón Píllaro

FONAG	Fondo para la Protección del Agua
FOPAR	Fondo de Protección del Agua de Riobamba
IEDECA	Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas
INAR	Instituto Nacional del Riego
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
Interjuntas-Chimborazo	Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios del Agua de Chimborazo
JAAPRE	Juntas de Usuarios de Agua Potable y Riego del Ecuador
JPURC	Junta Provincial de Usuarios de Riego de Chimborazo
NUFFIC	Organización Neerlandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
ONG	Organización No Gubernamental
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SPPC	Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana
SWAS	Programa de investigación «Lucha por la seguridad hídrica»
TMR	Transferencia de Manejo de Riego
WALIR	Programa interandino de investigación y creación de redes sobre Ley de Aguas y Derechos Indígenas financiado por DGIS.

## SOBRE EL AUTOR

JAIME D. HOOGESTEGER VAN DIJK es docente e investigador en el Grupo de Gestión del Agua de la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Es doctor en gestión del agua de la misma universidad. Ha trabajado en México, Irán, Ecuador y Perú en temas relacionados con políticas hídricas, manejo de cuencas, aguas subterráneas y riego; así como en la organización social en torno al agua. Su interés está enfocado en temas de participación social, justicia, equidad y democracia. Ha trabajado de manera extensa con organizaciones de usuarios de agua en México y Ecuador.



En México trabajó con los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) del estado de Guanajuato, y en Ecuador con organizaciones de usuarios de riego en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo. Ha publicado ampliamente sobre estos temas en revistas internacionales, en contribuciones a libros, conferencias y seminarios. Su más reciente publicación ha sido *Agua e inequidad: discursos, políticas y medios de vida en la región andina* (con Patricia Urteaga. Lima: IEP, 2013). En base a su trabajo de campo también ha producido el documental «Defendiendo los derechos de agua: la experiencia de Interjuntas-Chimborazo, Ecuador», materiales de capacitación y diversas exposiciones fotográficas. Es miembro de la alianza Justica Hídrica.

## LA ALIANZA «JUSTICIA HÍDRICA»



Parece que el agua fluye en dirección al poder, acumulándose muchas veces en manos de unos cuantos usuarios dominantes en sectores favorecidos. La distribución injusta del agua se manifiesta no solo en términos de pobreza, sino que también constituye una grave amenaza para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Justicia Hídrica tiene como objetivo contribuir a la justicia en el tema del agua, en forma de políticas hídricas democráticas y prácticas de desarrollo sostenibles que apoyen una distribución equitativa del agua. Consta de una amplia alianza internacional de investigación, capacitación y acción política que conecta estratégicamente la investigación comparativa e interdisciplinaria sobre los mecanismos de acumulación y conflictos de agua. También busca traducir estos conocimientos hacia la capacitación y concientización de un conjunto crítico de profesionales de agua, líderes de usuarios de agua y hacedores de políticas. Además, como fin principal, quiere acompañar a las estrategias de la sociedad civil enfocadas a mejorar la posición de los grupos con menos derecho y voz en el tema del agua.

Uno de los componentes claves de la alianza es la realización de investigaciones comparativas y estimular procesos de aprendizaje interactivo a través de una red de investigación-acción multiactor. Esto se hace en colaboración con organizaciones de usuarios de agua indígenas y campesinas, en contextos concretos. De esta manera se busca adquirir un conocimiento más profundo sobre:

- la dinámica y los mecanismos de los procesos de *acumulación* de agua y de derechos de agua, en términos de clase, género y etnicidad;
- el contenido, la naturaleza, la dinámica y las *contradicciones* estructurales de los *conflictos* resultantes; y
- las oportunidades para las *estrategias multiescala de organizaciones de base y actores de la sociedad civil* que buscan maneras de hacer frente a la injusticia hí-

drica y resolver conflictos relacionados con el agua, relacionando diferentes ámbitos institucionales y políticos.

El proyecto teórico y político-social de la alianza consiste en estudios de caso comparativos de varios países de América Latina, pero también de Asia, África, Europa y América del Norte. El afán es buscar una combinación de trabajo teórico de vanguardia con la capacitación, la difusión y la incidencia política, para identificar, entender y hacer frente a los procesos de acumulación y conflictos de agua, apoyando al diseño interdisciplinario de estrategias de desarrollo de agua, que apoyen a los grupos de usuarios política y económicamente más vulnerables, y al desarrollo más equilibrado a más largo plazo.

*Página Web:* <[www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)>