



Interacción de sistemas normativos globales y locales en la gobernanza del agua: análisis desde la experiencia ecuatoriana

Stephania Yate Cortes¹

Special Issue - Knowledge co-creation and water conservation in the Global South

Resumen

Este artículo pretende esbozar las tensiones que surgen de la interacción entre sistemas normativos, analizando el sistema de la gobernanza global del agua basado en el derecho internacional; el sistema jurídico positivo nacional ecuatoriano, abordando el marco constitucional y legal; y el sistema tradicional de los pueblos indígenas andinos basado en el *Sumak Kawsay*. Empleando como punto de entrada a la discusión la participación ciudadana directa, el objetivo de este análisis es determinar ¿de qué forma los sistemas normativos globales y locales de regulación del agua interactúan, generando choques y relaciones de complementariedad que moldean la realidad local? Se plantea que a pesar de que la legislación ecuatoriana proclama la importancia de una convivencia en comunidad mantiene criterios que impone el sistema económico global, lo cual dificulta que sistemas tradicionales de organización indígena sean incluidos.

Palabras claves

pluralismo jurídico; gestión comunitaria del agua; participación ciudadana; gobernanza global del agua; Buen Vivir

1. Introducción

En este artículo, se propone explorar algunos aspectos de los sistemas normativos que interactúan en la regulación del agua con la participación ciudadana como punto de conexión entre estos². Uno de los principales retos teóricos al analizar paralelamente sistemas normativos globales y locales es lograr una categorización que sea lo suficientemente flexible para analizar su interacción, pero que permita definir los límites entre un sistema y el otro. Para este propósito, se consideró el análisis de Brian Tamanah, quien agrupa los sistemas normativos normalmente abordados desde el pluralismo jurídico en seis categorías, de las cuales tres tienen especial relevancia para este análisis: i) los sistemas jurídicos positivos, caracterizados por estar vinculados a un aparato legal institucionalizado nacional o internacional; ii) los sistemas normativos económicos/capitalistas, constituidos por las normas e instituciones que constituyen o se relacionan con la producción capitalista y las transacciones de mercado dentro de los ámbitos sociales; y (iii) los sistemas normativos consuetudinarios que implican normas y costumbres sociales normalmente asociadas al concepto de derecho indígena o de sistemas tradicionales (Tamanaha, 2007, pp. 397–399). En este artículo se abordarán entonces el sistema global o de la gobernanza global del agua cercano a los sistemas normativos económicos globales; el sistema jurídico positivo del Ecuador centrado en la Constitución y sus normas; y finalmente el

¹ Stephania Yate Cortes es abogada con maestría en derecho internacional y en relaciones internacionales de la Universidad de los Andes (Colombia). Actualmente es candidata a doctora en Derecho en la Universidad de los Andes y candidata a doctora en Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (España). Se ha desempeñado como investigadora y gestora de proyectos del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y como docente de la misma institución. s.yate31@uniandes.edu.co

² Este análisis parte desde la corriente teórica del pluralismo jurídico, definido desde una perspectiva clásica como una "situación en la cual dos o más sistemas legales coexisten en el mismo campo social" (Engle Merry, 1988, p. 870). Para un análisis respecto al panorama del pluralismo legal y cultural en la gestión del agua en los Andes ver: Rutgerd Boelens, 2011 "Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión local del agua en los Andes," *Anuario de Estudios Americanos* 68(2): 673–703, <https://doi.org/10.3989/acamer.2011.v68.i2.554>

sistema consuetudinario de las comunidades indígenas ecuatorianas basado en el *Sumak Kawsay*. Lo anterior, con el objetivo de determinar ¿de qué forma los sistemas normativos globales y locales de regulación del agua interactúan, generando choques y relaciones de complementariedad que impactan la realidad local?

2. La gobernanza global del agua

Gestión estatal vs privatización

El modelo económico que ha tenido mayor impacto en los debates a nivel internacional respecto a la regulación del agua es el neoliberalismo, modelo que tuvo un especial impacto en todo el mundo, promoviendo la privatización de servicios que tradicionalmente habían sido públicos (Hall *et al.*, 2005, p. 286). El argumento central de la aproximación neoliberal a la regulación del agua es que involucrar al sector privado incrementa la eficiencia, permite ampliar la cobertura para suministrar agua a quienes carecen de acceso, permite disminuir precios, y mejora la calidad del servicio. Esta idea se fortalece a través de una crítica al trabajo de los gobiernos, quienes no han logrado alcanzar las metas de cobertura de suministro de agua debido a un bajo nivel de eficiencia y de recuperación de costos que tiene la gestión estatal (Bakker, 2007, pp. 436–437).

En contraposición del modelo neoliberal se encuentra el modelo estatal, que aboga por mantener en cabeza del Estado el control del recurso hídrico. Este modelo no tiene en cuenta únicamente que el Estado siga involucrado, ya que el Estado puede mantener un rol activo en el modelo neoliberal (Charrin, 2010, p. 10). La oposición entre modelo público y privado suele ser un factor central en la literatura sobre la regulación del tema. Parte de la literatura que se suele encontrar está centrada en demostrar como el sector privado en realidad no logró cumplir con las expectativas, y en defender la gestión pública (Balanyá *et al.*, 2005). Al mismo tiempo, otros autores se han centrado en defender la participación privada, explicando los aciertos que este modelo ha tenido y explicando las razones externas por las cuales ha tenido fallas (Estache & Trujillo, 2004).

La categorización del agua como un recurso no renovable y el fenómeno de privatización de servicios públicos tuvo un gran impacto en la forma en la cual se percibe el agua. El principal cambio, es que este recurso pasó a ser entendido como un bien económico, es decir, que entró al mercado y se le atribuyó un precio ligado a la lógica de la oferta y la demanda. La privatización de recursos naturales y de su gestión no se dio de forma aislada en el caso del agua, sino que responde a una ola de privatizaciones que se dio en la prestación de otros servicios tradicionalmente públicos, y que fue fuertemente apoyada por algunas instituciones internacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han promovido que el sector privado sea incluido como proveedor del servicio de suministro de agua, ya que, de acuerdo a estas instituciones, su inclusión implica un "aumento del suministro, producción y calidad del agua, así como un mejoramiento en la recaudación de tarifas, aumento de las tarifas e instalación de medidores de agua" (World Bank, 2010, p. 40).

Las consecuencias de la privatización y de la limitación de la libertad del Estado para regular comenzaron a generar situaciones que fueron percibidas por muchos sectores de la población como injustas. Enmarcar el acceso a un recurso básico para la sobrevivencia del ser humano dentro de la lógica del mercado opacó toda consideración respecto a la justicia social, y la garantía de acceso a recursos básicos. Por ejemplo, uno de los primeros casos que consternó al mundo fue la situación que vivió Bolivia a finales de 1999, donde siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial para acceder a préstamos con intereses bajos, el Estado decidió vender la empresa municipal de aguas de Cochabamba a la empresa Aguas de Tunari³. Con este nuevo marco regulatorio, la respuesta de la población de Cochabamba fue rápida, ya que la amenaza de alzas de precios era inminente, esta lucha no fue pacífica y fue parte de las "guerras del agua". En el caso de Cochabamba la población fue testigo de un aumento del 200% en el precio del agua, se calcula que en ese momento las familias debían destinar un 20% de sus ingresos al pago de las facturas del agua (Kohl & Farthing, 2007, pp. 261–264).

³ Esta venta no sólo implicaba el control del sistema de agua potable de la ciudad, sino el manejo de todas las aguas subterráneas, y el derecho a cobrar por el agua de pozos preexistentes, sistemas de irrigación superficiales y capturas de agua lluvia de carácter privado.

El derecho humano al agua: la aparente disolución de la tensión entre modelos

Considerando las tensiones sociales crecientes, el desarrollo del derecho humano al agua se mostró como una solución, pues este demarca los límites que no deben cruzarse. Sin embargo, se debe resaltar que este no determina cómo el Estado deba regular el recurso (como bien común, público o privado), ni tampoco quién y cómo se debe gestionar, simplemente establece los mínimos que cualquier Estado, y por ende cualquier modelo, debe garantizar.

En el derecho internacional de los derechos humanos no existía un reconocimiento explícito del derecho al agua, hasta el 2003 mediante el informe E/CN.4/Sub.2/2004/20 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas donde se introdujo este concepto. En este instrumento se establecieron los elementos normativos del derecho al agua, incluyendo un elemento cuantitativo que implica que exista disponibilidad del recurso; un elemento cualitativo que se refiere a la calidad del agua que se suministra; y un tercer elemento que hace referencia al acceso al recurso. Lo anterior implica que el derecho humano al agua está pensado para establecer unos mínimos que deben ser garantizados, pero no profundiza en cómo deben ser alcanzados ni propone metas que sobrepasen las necesarias para no ir en contra de la supervivencia del ser humano.

Asimismo, es importante resaltar que el hecho de que se regule el derecho al agua como un derecho humano, no implicó que se promoviera la vuelta al modelo de la prestación del servicio por medio de las instituciones públicas del Estado, a pesar de que en un inicio para la población era de vital importancia reconocer que el agua es del pueblo (Bakker, 2007, p. 434). Esto implica que a pesar de que la movilización social que antecedió el reconocimiento del derecho al agua a nivel internacional se fundamentaba en una profunda indignación social frente a considerar un recurso esencial como mercancía, esta es una preocupación que se omitió al momento de estructurar el derecho humano al agua en el derecho internacional.

Al armonizar los estándares del derecho al agua con el libre mercado, no sólo se borró la idea inicial de una propiedad y manejo público del servicio. Al entrar al campo del derecho internacional, se comienza a borrar el papel y las ideas originales de estas luchas. Como han denunciado autores como Rajagopal, el derecho internacional centra la atención en las resoluciones de organizaciones internacionales, en tratados, en decisiones de Cortes internacionales e invisibiliza el papel que han tenido los movimientos sociales, en este caso omitiendo las ideas que se consideran inconvenientes a nivel internacional (Rajagopal, 2005, p. 268).

Es así como el derecho internacional a pesar de ser influenciado por la participación, en este caso bajo un modelo de movilización social y protesta, impone límites al momento de cristalizarse en normas o instrumentos. La participación entra a ser aplacada y conducida por una serie de instrumentos que responden en gran medida a los límites impuestos por organizaciones internacionales y Estados.

El tercer elemento: la participación ciudadana

A nivel internacional no hay un choque entre el derecho humano y el modelo neoliberal o estatista, por el contrario, se conforma un espacio de regulación, de gobernanza global del agua que no es estático (Urueña, 2013, p. 33). Es decir, la gobernanza global del agua no se refiere a una regulación concreta o inmóvil, se trata de un lugar donde la regulación ocurre; un espacio claramente reflejado en el derecho internacional, que ha traducido las necesidades de la privatización de servicios públicos por medio de la protección de la inversión extranjera, y la preocupación por la garantía del acceso al agua potable en el lenguaje de los derechos humanos creando complementariedad entre estos (Urueña, 2013, p. 33).

La tensión que se ve reflejada en la protesta social se disipa en el derecho internacional, sin embargo, a pesar de que pareciera que la participación social es olvidada, está reaparece constantemente a nivel internacional cuando se apuesta por la participación ciudadana directa en proyectos o iniciativas de desarrollo ligadas al agua. Ya sea desde el modelo neoliberal o desde el modelo estatista, la participación de los ciudadanos y la gestión comunitaria es percibida como positiva para garantizar el acceso al agua y para lograr formas más eficientes de manejo del recurso (Brown, 2011).

La participación ciudadana es un factor central en las políticas públicas, y es usualmente considerado un elemento deseable para lograr el éxito de estas. El punto central de este elemento se encuentra en que no parece existir claridad o consenso sobre las implicaciones de la participación, por lo cual existen múltiples

posturas que varían entre el optimismo y el escepticismo. A pesar de que existen varias definiciones respecto a la participación, se suele contraponer la participación que tiene como objetivo el empoderamiento y la transformación social, frente a la participación con carácter instrumental, que pretende aprovechar los conocimientos o el tiempo de la ciudadanía para lograr la eficiencia (Arnstein, 1969; Lemaitre, 2013; White, 2011).

La participación ligada a proyectos de desarrollo suele identificarse como una participación utilitarista, ya que se espera que el ciudadano legitime, apoye o supervise la calidad de estas, sin que esta tenga influencia en las decisiones que se toman. Este tipo de participación ha sido denominada como participación para la gobernanza (Lemaitre, 2013, p. 9), concepto central para evaluar el tipo de participación que se ha implementado en proyectos de manejo del agua.

La gobernanza global del agua se presenta como un espacio cambiante pero que evita colisiones poniendo límites a los componentes sociales para que no choquen con los económicos. Después de señalar de manera general estos elementos, se señalará como estos mismos elementos coexisten a nivel interno, es decir, a nivel de la regulación nacional y de los mecanismos concretos a nivel local. Con este objetivo se presentará el caso ecuatoriano, el cual se analizará de manera general en la legislación nacional y también se empleará como ejemplo el caso del páramo de Llangahua para explicar las implicaciones a nivel local.

3. El buen vivir normativo vs el *Sumak Kawsay* de la tradición

El modelo de gestión del agua del buen vivir

A nivel nacional, el modelo ecuatoriano incorpora un modelo estatista que se complementa con la inclusión del derecho humano al agua, el cual es reconocido como derecho fundamental (Constitución Del Ecuador, 2008, art. 12). Los estándares que fueron incluidos en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (Ley de aguas) son muy similares a las del informe E/CN.4/Sub.2/2004/20, afirmando que las personas deben "disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura" (Ley de Aguas, 2014, art. 57). Es decir, parámetros cualitativos, cuantitativos y de acceso.

Estos lineamientos no difieren de los estándares internacionales. Es así como el modelo ecuatoriano, en la Ley de Aguas, en su artículo 6, establece una prohibición total a la posibilidad de privatizar el recurso o la prestación de este. Sin embargo, esta norma se matizó en 2015 con el Decreto Ejecutivo No. 740, ya que el artículo 46 del Reglamento a la Ley de Aguas prevé que en caso de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal no cuente con las condiciones técnicas o financieras, el Estado Central podrá asumir la gestión por sí mismo o en asociación con una empresa mixta, de la economía popular y solidaria o del sector privado. Este diseño no genera tensión en derecho internacional, donde normativamente no se discute la gestión de manera concreta, pero genera muchas expectativas en términos de justicia social, ya que al igual que en Bolivia, el texto constitucional sí parece considerar las demandas sociales exigidas en las guerras del agua.

Además de la prohibición general de privatización, se planeó un entramado institucional con cinco instituciones que lideraban la denominada Autoridad Única del Agua (Ley de Aguas, 2014, art. 15). El entramado institucional intentaba incluir la colaboración entre instituciones con énfasis diferentes; como la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) cuyos lineamientos técnicos deben ser implementados a nivel nacional; los Gobiernos Autónomos Descentralizados, llamados a planificar y ejecutar las actividades necesarias para los servicios de suministro de agua, riego y saneamiento; y los Consejos de Cuenca, los cuales se debían conformar en todo el país para garantizar el derecho al agua y la participación de grupos étnicamente diferenciados.

En términos de participación ciudadana directa, el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua era una de las apuestas más ambiciosas. El Consejo estaba pensado como una institución conformada principalmente por representantes de los consejos de cuenca, representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios; usuarios del sistema, universidades, miembros de sistemas

comunitarios de agua potable y riego, y miembros de los gobiernos descentralizados; con el fin de generar control social y participación ciudadana. Sin embargo, en 2015 la Ley de Aguas fue modificada mediante el Decreto Ejecutivo No. 740 el cual eliminó esta estructura y estableció que la Autoridad única del Agua está conformada exclusivamente por la Secretaría del Agua, y que su titular será designado directamente por el presidente. Lo anterior fue un golpe directo a la estructura participativa que se preveía a partir de los mandatos constitucionales, ya que el diseño institucional debilitó una visión de participación que considerara diferentes perspectivas en el proceso de planeación, centralizando la regulación y priorizando el conocimiento técnico por encima de la pluriculturalidad.

En su lugar, la participación directa se incluyó al permitir la prestación de servicios comunitarios de agua siempre que sea bajo la conformación de unas Juntas de Agua Potable y/o de Riego, las cuales deben estar previamente inscritas (Ley de Aguas, 2014, art. 45). La implementación de Juntas Administradoras de Agua Potable no fue una figura innovadora, ni es consecuencia de la Constitución del 2008. Por el contrario, la creación de alianzas entre el Estado y estas figuras ha sido una estrategia pública desde al menos 2003 y la regulación de estas tiene como raíz la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997. El Estado ecuatoriano prevé la gestión comunitaria como alternativa para garantizar el derecho al agua en zonas que aún no tienen cobertura estatal.

La reflexión sobre la creación de políticas y herramientas desde la pluralidad se borró y se encaminó en una figura como las Juntas, que como se verá más adelante, no responden a las necesidades locales. Esto parece mostrar que los retos que implica la regulación del agua no solo sobrepasan el modelo público de gestión, sino que es necesario reflexionar y abrir la categoría de participación pública para ver la multiplicidad de situaciones en las cuales a pesar de emplearse no deja de generar exclusión. Los choques no aparecen de manera evidente en la estructura general del servicio, pero el diseño ya comienza a mostrar límites al eliminar la posibilidad de discusión plural desde el diseño de herramientas y procedimientos concretos.

El buen vivir constitucional

A pesar de que algunas vías de participación estén abiertas, lo que realmente garantiza un modelo distinto es que este se apegue a los valores constitucionales plasmados en la Carta del 2008. La Constitución se presenta como la victoria del movimiento indígena y campesino, de los jóvenes, entre otros que manifestaban la necesidad de buscar alternativas a un modelo en crisis (Acosta, 2010, pp. 5–6).

La apuesta ecuatoriana se afianzó alrededor del buen vivir, el cual parte de uno de los pilares de la cosmovisión indígena, el *Sumak Kawsay*, expresión kichwa traducida como estado de plenitud⁴. El buen vivir ha sido exaltado por múltiples autores, quienes ven en este concepto una oportunidad para construir un modelo alternativo de desarrollo, el cual tenga como base la interculturalidad, la armonía con la naturaleza, la igualdad de género y la descolonización epistémica (Escobar, 2011, p. xxvi). Sin embargo, el buen vivir ha generado múltiples debates, respecto a si el modelo plasmado en la Constitución Ecuatoriana realmente refleja las tradiciones y la cosmovisión indígena que alega como fundamento, o si en la práctica es un modelo de desarrollo que plantea ciertas diferencias con el modelo de desarrollo moderno, pero sin llegar a romper con el mismo. Por ejemplo, el uso de estrategias como el extractivismo es incompatible con un modelo armónico con la naturaleza, pero autores como Ana Larrea consideran que, a pesar de parecer contradictorio, estrategias como el extractivismo permiten que se lleven a cabo los cambios estructurales necesarios para poder superar definitivamente la sociedad de mercado (Larrea, 2014, p. 247).

Pese a lo anterior, no todos son tan optimistas respecto a la interpretación del buen vivir que ha adoptado el gobierno, ni tampoco sobre las estrategias que utiliza para alcanzarlo. Por ejemplo, para Cortez, si bien durante el proceso constituyente se logró alcanzar un consenso respecto a la ruta para buscar una sociedad que rompa con el modelo de desarrollo hegemónico, el concepto de buen vivir plasmado en las políticas posteriores a la Constitución del 2008 reproduce prácticas y presupuestos del discurso moderno de desarrollo (Cortez,

⁴ Existe una discusión lingüística respecto a si *Sumak Kawsay* realmente puede traducirse como buen vivir o debería traducirse como "vida plena" (LARREA, 2013), o incluso si la expresión más adecuada es *Alli Kawsay* (VITERI GUALINGA, 2012).

2014, p. 321). En términos normativos, la Constitución Política ecuatoriana presenta el buen vivir como una nueva forma de "convivencia en diversidad y armonía con la naturaleza" (Constitución Política Ecuador 2008, Preámbulo). Sin embargo, la apuesta del gobierno por el buen vivir como proceso y modelo de crecimiento ha opacado iniciativas de interculturalidad y plurinacionalidad, promoviendo el buen vivir como modelo de gobernanza que pueda ser trasplantado a escala global (Cortez, 2014, p. 339).

Esta tensión parece mostrar un fraccionamiento entre el concepto tradicional indígena del *Sumak Kawsay* y el modelo de buen vivir aplicado por el gobierno ecuatoriano. Esto podría mostrar una apropiación simbólica, que implica que el Estado crea una institución que proclama provenir de una cultura tradicional, pero que en realidad no corresponde con sus fundamentos (Engle Merry, 1988, p. 882). Teniendo en cuenta lo anterior, el sistema normativo ecuatoriano realiza una apropiación simbólica del "buen vivir" como sistema normativo indígena, sin incorporar realmente sus pilares, es decir sin perseguir la convivencia en comunidad y armonía con la naturaleza (al menos no a corto plazo). Esta disonancia es el primer choque que comienza a evidenciarse en experiencias posteriores, donde pese a los mandatos constitucionales se siguen reproduciendo prácticas injustas que castigan a aquellos con formas de organización y prácticas tradicionales.

4. La implementación de los sistemas normativos de gobernanza del agua: el caso de Llangahua en Ecuador

Contrastando los elementos de la gobernanza global del agua y el modelo ecuatoriano, la diferencia entre los mismos debería radicar en políticas públicas con un enfoque no solo de participación sino también de la plurinacionalidad del país. Este análisis implica observar cómo funciona el modelo en las zonas rurales donde se concentran comunidades indígenas y campesinas, las cuales deberían tener vías participativas respetuosas de sus derechos. Sin embargo, el reto de ampliar la cobertura de agua y alcantarillado en el país se concentra principalmente en las zonas rurales (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza *et al.*, 2014, p. 9).

Con el objetivo de ilustrar los retos de la implementación se empleará de ejemplo la experiencia vivida en Llangahua, zona rural que pertenece a la parroquia de Pilahuin en la provincia de Tungurahua. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, el 21,2% (aproximadamente 29,121 personas) de la población de la Provincia de Tungurahua no puede abastecerse de agua por medio de la red pública (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). Pese a esto, la Parroquia de Pilahuin es una de las principales fuentes de agua de toda la Provincia al ser una zona de páramo, razón por la cual el gobierno ha invertido importantes esfuerzos y recursos para su protección. Entre estos esfuerzos se puede destacar la realización de estudios de caracterización para determinar el estado del páramo (Lea Obrocki & Matthias Goerres, 2012), la creación del Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza y el desarrollo del Plan de manejo de páramos para la zona (Gobierno Autónomo, 2015, p. 20). La estrategia central de conservación ha consistido en crear convenios para que las comunidades preserven este ecosistema, con lo cual las comunidades cuidan el páramo limitando la explotación de la tierra para actividades agrícolas, y a cambio reciben capacitación y recursos para mantener prácticas productivas sostenibles⁵. Lamentablemente, a pesar de que la conservación de los páramos es una preocupación central para que las zonas aledañas accedan a agua potable, este esfuerzo no se ha traducido en una preocupación por el acceso al agua potable de las comunidades que lo habitan.

Uno de los primeros choques que se ve frente a lo que se plantea normativamente para alcanzar en el Buen Vivir y las políticas públicas es que en la práctica se prioriza el bienestar de las ciudades, en este caso mediante la protección ambiental, pero se descuida las condiciones de vida de quienes viven en la zona rural, acentuando la desigualdad bajo una lógica de centro-periferia.

⁵ De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Pilahuin, se aproxima que la Parroquia cuenta con 32.336 hectáreas de páramo de las cuales 21.897 se encuentran bajo convenios de protección comunitaria Descentralizado Parroquia de Pilahuin Gobierno Autónomo, "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2020," 2015, <https://docplayer.es/53182462-Plan-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial.html>

Una Junta Administradora de Agua potable en Llangahua: lecciones y retos

A pesar de las limitaciones respecto al alcance de la investigación, realicé cuatro visitas a la zona para evaluar la forma de organización de la comunidad⁶, la infraestructura disponible y presencié discusiones respecto a la posibilidad de conformar una Junta de Agua Potable por parte de la comunidad⁷, con el objetivo de identificar elementos centrales que pudieran dar cuenta de los choques que genera el uso de herramientas pensadas desde un modelo centralizado que prioriza el conocimiento técnico, cuando se emplean en contextos que desafían el modelo de desarrollo moderno.

En las diferentes visitas se estableció que la comunidad de Llangahua contaba con tres tanques de agua los cuales no tiene un mantenimiento adecuado y proveen de agua sin potabilizar, la cual es usada posteriormente para el consumo humano. La infraestructura de la zona no hace parte de la red del Estado, así que con el acompañamiento de la Fundación Alli Causai la comunidad comenzó a evaluar la posibilidad de constituir legalmente una junta administradora de agua potable.

La Fundación se reunió con los líderes de la Corporación de Organizaciones Campesinas y Populares Cristóbal Pajuña (COCP), la cual agrupa a las comunidades que habitan en Llangahua, para explicar cómo funciona la figura de la junta y que se evaluara la pertinencia de conformar una. La comunidad consideró adecuado iniciar el proceso de conformación debido a que esta figura parecía facilitar una mejor coordinación con el Gobierno Provincial y hacer parte del Consejo de Cuenca.

A pesar de la importante labor de la Fundación, en las capacitaciones se evidenció la falta de conocimiento de sus derechos constitucionales con respecto al agua y principalmente de los mecanismos de gestión comunitaria de agua para consumo humano. Una de las críticas que comenzaban a perfilarse antes de la expedición de la Ley de Aguas es que a pesar de que incluye la gestión comunitaria del agua no establece mecanismos claros para el fortalecimiento y promoción de las juntas, ni para asegurar que estas cuenten con la infraestructura necesaria para otorgar un buen servicio (Acción Ecológica, 2017, p. 14). Teniendo en cuenta que la Ley de Aguas para ese momento establecía las juntas como el único mecanismo aceptado para la gestión comunitaria del agua (Ley de Aguas, 2014, art. 45), la socialización de la figura era fundamental porque es deber de la comunidad presentar la solicitud de conformación.

En el proceso se identificaron varios retos. El proceso de conformación requiere de documentación donde se destaca un proyecto de estatutos de la junta que explique su organización orgánica y la forma de financiación (Secretaría del Agua, Acuerdo No. 2016 – 1400). Estos primeros documentos, si bien no tienen como requisito que se consulte con ingenieros y abogados, son evaluados técnicamente por la Secretaría del Agua por lo cual se privilegia el conocimiento técnico, y en el caso de Llangahua la comunidad se vio obligada a buscar asesoría legal.

Por otra parte, las Juntas deben establecer un sistema de tarifas que permita la sostenibilidad del sistema, la creación de la infraestructura necesaria y la calidad del servicio (Ley de Aguas, Art 44 Num1). En el caso concreto, debido al bajo nivel de ingresos, la comunidad ha propuesto como tarifa un dólar que es la cuota que regularmente dan para el sostenimiento de la COCP, aunque se exploraron sistemas tarifarios diferentes. El problema que genera la creación de un sistema de tarifas radica en que los criterios tarifarios son establecidos por la Autoridad Única del Agua. En 2017 el ARCA encontró tras analizar una muestra de 70 cantones, que un 23% de las Juntas Administradoras de Agua potable no son autosuficientes económicamente porque el recaudo de las facturas o cobros generados no cubre el presupuesto de ingresos esperado (Agencia de Regulación y Control del Agua, 2017, p. 36). El ARCA como ente técnico no parece incorporar ningún espacio participativo o de discusión para entablar un diálogo con la comunidad y evaluar el sistema tarifario. Adicionalmente, la agencia reconoce que actualmente los déficits de las zonas urbanas son cubiertos por los Gobiernos

⁶ Visitas realizadas el: 15 de octubre de 2015, 2 de diciembre de 2015, 21 de abril de 2016 y 4 de agosto de 2016. Cada una de las visitas fue guiada por la Fundación Alli Causai, y se asistió a reconocimiento de la zona, y a dos reuniones con la Corporación de Organizaciones Campesinas y Populares Cristóbal Pajuña (COCP), organización que agrupa a los habitantes de la comunidad de Llangahua.

⁷ Este trabajo se realizó con el apoyo de la Fundación Alli Causai, fundación que se dedica a promover programas de la salud en las comunidades indígenas de las provincias de Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi.

Provinciales, mientras que, en el sector rural organizado por medio de juntas, es la comunidad quien asume las consecuencias, corriendo el riesgo de desmejorar el servicio.

Finalmente, la comunidad debe pagar la instalación de medidores del flujo de agua como parte del proceso de constitución de la Junta (Ley de Aguas, 2014, art. 93). Asumir el costo de los medidores no sólo implicó un problema económico para la comunidad, sino que generó dificultades por la forma de organización que está dispersa por la montaña y tiene un porcentaje alto de hogares que acceden al agua por medio de tubos/mangueras fuera de su residencia y terreno. Todos estos retos llevaron a que finalmente la comunidad desistiera de la conformación de la Junta.

El uso de la figura de las Juntas de Agua Potable es una herramienta común que no se limita al Ecuador, sino que se puede encontrar en países con otros modelos de gestión, incluso si permiten la participación de privados. Estas no parecen haber sido adaptadas a las necesidades y principios propios del *Sumak Kawsay* pues generan retos para las comunidades ubicadas mayoritariamente en zonas rurales. Estas limitaciones identificadas desde la experiencia propia de Llangahua no es aislada, ya que en 2015 se presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Aguas y contra el Reglamento de la Ley de Aguas por parte de líderes comunitarios indígenas⁸. Se alega que la Ley de Aguas establece un modelo centralista y homogeneizador de la administración y gestión del derecho al agua en el Ecuador (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, para. 19); mientras que el Reglamento "prescribe un sin número de requisitos a las organizaciones comunitarias para poder administrar el agua en sus territorios" (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, para. 24). En la Sentencia No. 45-15-IN/22, la Corte Constitucional del Ecuador declaró inconstitucionales ambas normas al contrariar el artículo 57 numeral 17, es decir, por no tener un proceso de consulta previa adecuado. Como consecuencia de esto, estas normas permanecen vigentes, pero se debe expedir una nueva Ley de Aguas que está en proceso de debate en la Asamblea Nacional.

5. Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado se pudo evidenciar que, a pesar de las discusiones a nivel internacional sobre la regulación del agua, este se caracteriza por compatibilizar el derecho humano al agua tanto con el modelo neoliberal como con el estatista. Esto implica que, a pesar de las movilizaciones sociales en contra de la privatización del agua, a nivel internacional el derecho humano al agua funciona en base a mínimos de manera que se compatibiliza con diferentes aproximaciones, pero manteniendo un análisis amigable con el mercado. Asimismo, la participación ciudadana es un elemento promovido y deseable por motivos utilitaristas, debido a los beneficios que trae para la realización de proyectos de desarrollo en términos de eficiencia, rendición de cuentas, legitimidad, entre otras. Por lo tanto, la participación espontánea que surge de la movilización social se disipa en instrumentos de derecho internacional y se conduce de acuerdo con las necesidades del sistema.

A nivel nacional, se puede resaltar que el sistema ecuatoriano, a pesar de promover el Buen Vivir a nivel constitucional, en términos normativos y de políticas públicas respecto al agua mantiene una estructura muy similar donde las instituciones participativas más innovadoras fueron descartadas. La lógica del sistema normativo ecuatoriano en la regulación del agua hace que el buen vivir se vuelva solo una apropiación simbólica del *Sumak Kawsay*, donde la participación es una herramienta de gestión y no de empoderamiento.

Desde lo local, se evidenció que la participación que se incorpora no rompe con el modelo utilitarista que se ha impulsado desde instituciones internacionales, el cual puede imponer cargas importantes a la comunidad cuando es de utilidad del Estado, pero no prevé espacios adecuados cuando se trata de atender aspectos que son vitales para las comunidades más vulnerables. Además, se pudo observar cómo hasta la fecha se han privilegiado aspectos técnicos y se ha desplazado la carga económica de la gestión del agua a las comunidades sin determinar un modelo claro de apoyo por parte del Estado. Al mantener una estructura

⁸ La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE contra la Ley de Aguas y la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón, la UCIA y la UCIA contra el Reglamento.

extremadamente centralizada, no garantiza una comprensión de los problemas locales y traslada la responsabilidad económica de la gestión del agua a las comunidades.

Finalmente, es posible evidenciar que la dicotomía entre Estado/privado no es una categoría suficiente para analizar las tensiones de la regulación del agua, ni la pertinencia de un modelo de regulación. Es necesario abrir el debate sobre temas centrales, tales como el diseño institucional, la concepción de la participación, las implicaciones de estos modelos para comunidades vulnerables y cómo traducir debates internacionales en contextos culturales diversos.

El análisis realizado abre la invitación a encontrar nuevas categorías de análisis para los sistemas normativos, que rompan con la dicotomía público/privado y asuman una postura crítica y consciente de que no existen "fórmulas mágicas", ni dentro de lo público, ni dentro de lo comunitario. Además, parece hacer eco con nuevas aproximaciones al estudio del agua, los cuales sostienen que estudiar el problema desde la gobernanza del agua impide una regulación comprensiva y efectiva, generando que no exista coordinación entre los criterios técnicos específicos del manejo de recursos (de Loë & Patterson, 2017).

Referencias

- Acción Ecológica. (2017). Alerta Verde No. 175: Análisis de la Ley de Aguas. <https://www.accionecologica.org/alerta-verde-no-175-analisis-de-la-ley-de-aguas>
- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi. https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Analisis/Buen_vivir/Buen_vivir_posdesarrollo_A._A_costa.pdf
- Agencia de Regulación y Control del Agua. (2017). Agenda Regulatoria 2017. <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/AGENDA-REGULATORIA-ARCA-2017.pdf>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x>
- Balanyá, B., Kishimoto, S., Brennan, B., & Hoedeman, O. (2005). Reclaiming public water: Achievements, struggles and visions from around the world. Corporate Europe Observatory. https://www.tni.org/files/publication-downloads/second_edition.pdf
- Boelens, R. 2011. Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión local del agua en los Andes. *Anuario de Estudios Americanos* 68(2), 673-703. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2011.v68.i2.554>
- Brown, J. (2011). Assuming too much? Participatory water resource governance in South Africa. *The Geographical Journal*, 177, 171-185. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2010.00378.x>
- Charrin, J.-B. (2010). *Connecting public international law: International human rights law as sustainable development law - the case of the right to water*. Éditions Universitaires Européennes.
- Constitución del Ecuador, (2008). [link](#)
- Cortez, D. (2014). Genealogía del *Sumak Kawsay* y el buen vivir en Ecuador: Un balance. In Endara, G. (Ed.), [Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables](#) (pp. 315-352). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS).
- de Loë, R., & Patterson, J. (2017). [Rethinking water governance: Moving beyond water-centric perspectives in a connected and changing world](#). *Natural Resources Journal*, 57(1), 75.
- Engle Merry, S. (1988). Legal pluralism. *Law & Society Review*, 22(5), 869-896. <https://doi.org/10.2307/3053638>

- Escobar, A. (2011). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World* (With a new preface). Princeton University Press.
- Estache, A., & Trujillo, L. (2004). [La privatización en América Latina en la década de los años 90: Aciertos y errores](#). *Revista Asturiana de Economía*, 1, 69-91.
- Gobierno Autónomo, Descentralizado Parroquia de Pilah. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2020. <https://docplayer.es/53182462-Plan-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial.html>
- Hall, D., Lobina, E., & Motte, R. de la. (2005). Public resistance to privatization in water and energy. *Development in Practice*, 15(3/4), 286-301. <https://doi.org/10.1080/09614520500076126>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Fasiculo Provincial Tungurahua. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/tungurahua.pdf>
- Kohl, B., & Farthing, L. (2007). *El bumeran boliviano*. Plural editores.
- Larrea, A. M. (2014). El buen vivir como alternativa civilizatoria. In A. Carrillo (Ed.), *Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables* (pp. 237-254). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Obrocki, L. & Goerres, M. (2012). Georeferenciación del Páramo de COCAP Cantón Ambato – Tungurahua – Ecuador. GIZ Tungurahua. <http://rrnn.tungurahua.gob.ec/documentos/ver/520da3abebd4240817000002>
- Lemaitre, J. (2013). [Diálogo sin debate: La participación en los debates de la Ley de Víctimas](#). *Revista de Derecho Público*, 31.
- Ley Orgánica De Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento Del Agua. (2014), [Ley 0](#), Registro Oficial Suplemento 305 de 06. No. SAN-2014-1178. Republica Del Ecuador, Asamblea Nacional.
- Rajagopal, B. (2005). *El derecho internacional desde abajo el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*. Antropos.
- Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, Secretaría Técnica del Agua, & Senplades. (2014). Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en el Ecuador. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/FOLLETO-Agua-SENPLADES.pdf>
- Sentencia No. 45-15-IN/22, (Corte Constitucional del Ecuador January 12, 2022).
- Tamanaha, B. Z. (2007). Understanding legal pluralism: past to present, local to global. *SSRN Scholarly Paper* ID 1010105. Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1010105
- Urueña, R. (2013). Global water governance and the rise of the constitutional regulatory state in Colombia. In Dubash, N. K. & B. Morgan (Eds.), *The rise of the regulatory state of the South: Infrastructure and development in emerging economies* (pp. 26-52). Oxford University Press.
- White, S. (2011). Depoliticizing development: The uses and abuses of participation. In A. Cornwall (Ed.), *The participation reader* (pp. 57-69). Zed Books.
- World Bank. (2010). *Sustaining water for all in a changing climate*. The World Bank. <https://www.preventionweb.net/publication/sustaining-water-all-changing-climate>