

República del Ecuador



SECRETARIA NACIONAL DEL AGUA SENAGUA

ESTRATEGIAS DE GESTION SOCIO CULTURAL DEL AGUA

Sociólogo Raúl Borja N.

**Producto Cuatro de la Consultoría
“Estrategia Gestión Socio Cultural del Agua por Cuenca Hidrográfica”**

**PROYECTO: P/00063226
Programa de Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento
en el Ecuador en el marco de los
Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Quito, 16 de diciembre de 2010

ÍNDICE

1. INTRODUCCION
 - 1.1. LA ÉTICA DE LA VIDA Y LOS DERECHOS DEL AGUA
 2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN SOCIAL Y CULTURAL DEL AGUA
 - 2.1. El agua como un Derecho Humano y del Buen Vivir
 - 2.2. La visión integral del agua en la Constitución
 - 2.3. El agua es un bien nacional
 - 2.4. El agua es parte del patrimonio cultural
 - 2.5. Los cuerpos de agua dentro de una visión de cuenca hidrográfica
 - 2.6. La gobernabilidad democrática del agua
 - 2.7. La gestión social del agua en la Constitución
 3. EL MARCO INSTITUCIONAL: PLAN NACIONAL DEL AGUA Y ESTATUTO DE LA SENAGUA
 4. POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA GESTION SOCIO-CULTURAL DEL AGUA
 - (i) Objetivo general
 - (ii) Escenarios hipotéticos
 - 4.1. POLITICA DE INTERCULTURALIDAD EN LA RELACION CON EL AGUA
 - 4.1.1. Estrategias de interculturalidad en la gestión del agua
 - 4.2. POLITICA DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION DEL AGUA
 - 4.2.1. Estrategias de participación
 - 4.3. POLITICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y PÚBLICA CON EL AGUA
 - 4.3.1. Estrategias de responsabilidad con el agua
 - 4.4. POLÍTICA DE EQUIDAD SOCIAL EN LA GESTION DEL AGUA
 - 4.4.1. Estrategias de equidad social en la gestión del agua
 - 4.5. POLÍTICA DE INVERSION SOCIAL QUE GARANTICE EL CICLO DEL AGUA
 - 4.5.1. Estrategias de inversión social en el ciclo del agua
- Bibliografía citada

ESTRATEGIAS PARA LA GESTION SOCIO CULTURAL DEL AGUA

INTRODUCCION

El presente documento es el **Producto 4** de la consultoría “Estrategia de Gestión Socio Cultural del Agua por Cuenca Hidrográfica”. El documento contiene cuatro secciones:

- Una introducción titulada La Ética de la Vida y los Derechos del Agua, indispensable tratándose de una visión cultural antes que económica del recurso. Desde nuestra mirada, más allá de los argumentos jurídicos, institucionales y políticos sobre la materia tratada, lo que está en juego al analizarse los usos culturales del agua es una Ética de la Vida, que trasciende lo temporal y contingente del agua como factor de la economía y la producción.

En Ecuador, los usos culturales del agua se hallan presentes más que todo en los pueblos con raíces ancestrales y en las sociedades de carácter rural, y están casi perdidos en las sociedades urbanas. No cabe duda que en las ciudades también hay una “cultura del agua”, referida más que todo al consumo del agua como otra mercancía y muy poco a la valoración y cuidado de la misma. En el mundo moderno, se afirma, apenas el 1 % del agua que se gasta en las ciudades es para consumo directo: alimentación e higiene personal, y el resto se consume en piletas públicas, piscinas, lavado de vehículos, riego de jardines y plantas ornamentales, etc.¹ La pregunta es si mediante políticas y estrategias adecuadas, se podría en las ciudades ir en dirección a construir una nueva cultura de uso del agua, tomando en cuenta que las sociedades urbanas están fuertemente transculturizadas y son afectas al desperdicio de múltiples recursos materiales de vida, entre ellos el agua.

- Una segunda sección describe el Marco Constitucional ecuatoriano de la gestión socio cultural del agua. Se trata de una referencia concreta y descriptiva de los numerosos artículos sobre la materia, reconocidos en la Constitución vigente desde enero de 2008. Ese reconocimiento en sí es de suma importante y, además, en muchos aspectos es inédito y de carácter progresivo. Empero, esa sección no es un análisis de las implicaciones jurídicas de esos derechos, lo que se ve dificultado por la carencia de una Ley de Recursos Hídricos acorde con dicho marco constitucional.

¹ El agua, cultura y vida, Claudio Mans Texeido, Colección Aula Abierta, Salvat, Barcelona, 1981

- Una tercera parte del documento se enfoca en los documentos que respaldan institucionalmente a la SENAGUA: el Plan Nacional del Agua y el Estatuto Orgánico de Gestión de esa Secretaría de Estado. Ante la falta de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, esos instrumentos amparan la intervención de la SENAGUA y orientan la gestión socio cultural del agua. En ambos casos, se instituye las directrices de una política de participación social y de gestión socio cultural alrededor del agua, en tanto recurso natural y medio de uso y consumo.

- La cuarta sección de este documento presenta las Políticas y Estrategias de Gestión Socio Cultural del Agua, que tienen un punto de partida: un bosquejo de tres escenarios políticos hipotéticos en los que podrían ponerse en marcha dichas estrategias. El punto de inflexión de esos “escenarios” es el desenlace de la hasta hoy aplazada aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, a partir de lo cual se darían las condiciones objetivas para la aplicación de políticas y estrategias culturales de gestión del agua que, inevitablemente, en su implementación tocarían intereses sociales, materiales y económicos, muy fuertes y sensibles. A los escenarios hipotéticos de esta sección les siguen cinco políticas propuestas y sus correspondientes estrategias de gestión socio cultural del agua. Dichas políticas son:
 - i) Interculturalidad en la relación con el agua.
 - ii) Participación social en la gestión social del agua.
 - iii) Cultura de responsabilidad social y pública con el agua.
 - iv) Equidad social en la gestión del agua.
 - v) Inversión social que garantice el ciclo del agua.

1.1. LA ÉTICA DE LA VIDA Y LOS DERECHOS DEL AGUA

*"No hay un pueblo sin su río,
No hay un río sin un puente,
Si mañana se muere el río,
Pasado se muere la gente"*²

El agua más que un recurso natural es un elemento de vida. Esta es nuestra premisa de partida que le da sentido a la propuesta que hacemos a continuación. El concepto generalizado del agua como otro de los *recursos naturales* nos habla de un objeto tangible que la naturaleza nos proporciona a los seres humanos y que nosotros lo aprovechamos en función de nuestra gestión productiva y reproductiva. Esta comprensión es un paradigma de la ciencia positivista que apenas tiene vigencia desde mediados del siglo 19, y resume la subvaloración "occidental" a pueblos y civilizaciones que convivieron con el agua durante miles de años, dentro de cosmovisiones donde lo biótico y lo social iban, necesariamente, entramados.³

De otro lado, el agua entendida como un "recurso natural" corresponde a una visión parcelaria de la vida, pues sitúa a los "objetos" y los "sujetos" separados unos de otros, pero más que todo consagra que los recursos naturales son medios al servicio de los fines utilitarios de los seres humanos, quienes tienen como horizonte dominar a la naturaleza y poner a su servicio el agua, el suelo, el aire y los seres considerados "no inteligentes": animales y vegetales.

Esta visión además de parcelaria de la vida es equivocada desde muchos puntos de vista, pues no considera que:

- Los seres humanos como manifestaciones de vida, formamos parte consustancial de la naturaleza, no obstante, a nadie se le ocurriría decir que somos otro "recurso natural".

² "Este verso es para cantarlo, pero también es un decir, un refrán que tenían los mayores. Ahora nos sirve para mostrar la relación entre la naturaleza y la cultura". Extracto de un ensayo escrito por un colectivo de personas, mujeres y hombres, de comunidades negras del norte de Esmeraldas, para el estudio. De modo extenso de lo anexa al informe de trabajo de campo.

³ Desde la Antropología, lo tradicional comprende los conocimientos y saberes transmitidos socialmente, por lo cual es, más bien, una expresión de la memoria colectiva antes que una afirmación conceptual frecuente. Diccionario de Ciencias Humanas, Louis-Marie Morfaux, Editorial Grijalbo, 1985

- La relación de los seres humanos con los otros componentes de la vida natural es sincrética, es decir, los seres humanos determinamos cambios y a la vez somos determinados por ese entorno que solo en apariencia es externo a nosotros. Los cambios que resultan de esa relación “de doble vía” son mutuas transformaciones de los seres vivos (humanos y no-humanos) y de los “objetos” aparentemente inertes.
- Los seres humanos intervenimos en “la naturaleza” y creamos cultura. Hay una cultura del agua, de la tierra, del bosque, del aire, del río, del mar, del silencio de la noche cuando la generalidad de seres vivos descansan al ocaso del sol... Hay culturas de co-vivencia y reciprocidad, y otras de utilización en las que todos los seres somos objetos de intercambio mercantil.

En suma, el agua antes que un recurso natural es, de una parte, una MANIFESTACION DE LA VIDA, y de otra, UN BIEN, un valor intangible aunque real de los seres humanos y las sociedades de los distintos tiempos. En el primer enfoque, el agua es parte del estudio de la ciencia de la Ecología, y en el segundo, se integra mejor al tratamiento de la ciencia de la Antropología. El agua no es, por tanto, un recurso natural que lo podemos utilizar de modo funcional a nuestros intereses, para la satisfacción de nuestras necesidades, ni siquiera en el caso de que este ejercicio esté enmarcado dentro del derecho positivo.

De una parte, el agua como manifestación de la vida, es un derecho de las partes, de los co-existentes: los seres humanos y el entorno de la naturaleza. Todo derecho implica límites de intervención y ejercicio, deberes de las partes, obligaciones, sanciones a los que incumplen las normas, estímulos a los que cumplen sus deberes, todo lo cual está incorporado actualmente en sendas declaraciones universales, convenios y normativas nacionales.

De otra parte, el agua como bien intangible (cultura, símbolos, elementos sagrados) genera una ética de la vida, cuando no una mística con trascendencias sobrenaturales. ¿No es verdad que muchas civilizaciones a lo largo de la historia de los tiempos tuvieron sus Cultos al Agua? ¿No decimos que el agua nos cura el cuerpo y el espíritu? ¿No es cierto que entre nosotros se sincretiza Agua, Piedra, Fuego y la Virgen en el epicentro de una fenomenología religiosa cada día más vigente?

Hoy se habla de los Derechos de la Naturaleza y de los Derechos Humanos, como el sustento ético y jurídico de la co-existencia de los seres vivos sobre el planeta. Aunque sea tarde, al fin los seres

humanos vamos arribando a una cosmovisión que hace mucho tiempo la tenían y practicaban los pueblos ancestrales de la Tierra.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN SOCIAL Y CULTURAL DEL AGUA

Ecuador ha progresado significativamente en su enfoque declarativo sobre los derechos del agua y la naturaleza, avance que se manifiesta en la Constitución vigente desde enero de 2008. Se resume a continuación esos logros:⁴

2.1. El agua como un Derecho Humano y del Buen Vivir

La Constitución habla del derecho humano al agua: “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable...” (Art. 12). Sostiene que el Estado garantiza el derecho al agua junto con otros derechos sociales (Art. 3-1). Hay una visión integrada de esos derechos, pues la salud humana se vincula al “derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el Buen Vivir...” (Art. 32).

2.2. La visión integral del agua en la Constitución

La Constitución entiende de modo integral la función del agua: “Se reconoce y garantiza a las personas: el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, el agua potable, la vivienda, el saneamiento ambiental, la educación, el trabajo, el empleo, el descanso y ocio, la cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. (Art. 66-1)

2.3. El agua es un bien nacional

La Constitución define al agua como “patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado...” (Art. 318). Este concepto es más amplio que el del agua como recurso natural no-renovables de “propiedad del Estado”. Como bien estratégico nacional, el agua no puede ser privatizada: “Se prohíbe toda forma de privatización del agua” (Art. 318)

⁴ En este informe enfatizamos en los derechos constitucionales del agua. Los derechos de la naturaleza están contenidos en los artículos 71 al 74 de la Carta Política vigente.

2.4. El agua es parte del patrimonio cultural

Según la Constitución, el Estado garantiza los derechos colectivos, de comunidades, pueblos y nacionalidades, y entre ellos, el derecho a “Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro-biodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional con la inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimientos de los recursos y propiedades de la fauna y flora...” (Art. 57-12)

2.5. Los cuerpos de agua dentro de una visión de cuenca hidrográfica

“El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos, asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad del agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.” (Art. 411)

2.6. La gobernabilidad democrática del agua

La Constitución determina que “...El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.” (Art. 318)

2.7. La gestión social del agua en la Constitución

“La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias...” (Art. 318) Los gobiernos seccionales autónomos conservan un gran papel en la gestión social del agua: “... Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos...” (Art. 415)

3. EL MARCO INSTITUCIONAL: PLAN NACIONAL DEL AGUA Y ESTATUTO DE LA SENAGUA

“El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación...” (Constitución, Art. 318).

Para actuar conforme la Constitución, se creó la Secretaría Nacional del Agua mediante Decreto Ejecutivo del 27 de mayo de 2008. La SENAGUA cuenta con un Plan Nacional del Agua, mismo que define las estrategias centrales de su gestión, la primera de las cuales es la Gestión Integral del Agua que se sustenta en los siguientes enunciados:

1. El agua es un derecho humano.
2. La Ley de Recursos Hídricos debe ser resultado de la participación social y ciudadana.
3. La participación ciudadana es condición *sine quanon* en la gestión integral del agua.
4. El conocimiento del balance hídrico del país garantizará la distribución equitativa del agua.
5. La autoridad nacional garantiza la calidad del agua particularmente de consumo humano.
6. Los cuerpos de agua forman parte de cuencas hidrográficas, concepto que integra lo biótico, territorial y socio-cultural.
7. La conservación del agua se inicia en los páramos, bosques, laderas, humedales, y culmina en los centros urbanos.
8. La cultura del agua se sustenta en los conocimientos ancestrales.

9. Es un deber del Estado y de la sociedad en su conjunto, el cambiar las prácticas de desperdicio, contaminación y uso irresponsable del agua.

La SENAGUA dispone desde diciembre de 2009 de un Estatuto Orgánico, documento oficial que define de manera detallada los ámbitos de su intervención. La Subsecretaría Social de la SENAGUA tiene a su cargo la gestión cultural del agua, misma que está a cargo de la Dirección de Cultura del Agua. Esta Subsecretaría debe:

“Dirigir y controlar las actividades relacionadas con la participación social, cultura del agua y valor socio-económico del agua, con la finalidad de preservar la calidad y cantidad del agua, reconociendo el valor económico estratégico del recurso y de los derechos y deberes de los ciudadanos relativos al dominio hidráulico público, que permita el desarrollo sustentable del sector en el ámbito económico, social y medioambiental, basado en una nueva cultura del agua”.⁵

Los antecedentes expuestos dejan en claro que la Constitución, el Plan Nacional del Agua y el Estatuto Orgánico de la SENAGUA definen las líneas generales de la política pública del agua, y de modo particular lo que tiene que ver con la política cultural del agua, correspondiendo dar contenidos en esas disposiciones y mandatos. El estatuto Orgánico referido define la misión de la Dirección de Cultura del Agua, enfatizando en el carácter intercultural de su gestión. Dicha misión se halla contenida en los siguientes términos:

“Organizar el proceso de generación de identidad nacional a través del elemento agua, considerando los aspectos culturales relacionados al manejo de las fuentes y cuencas hídricas de las poblaciones indígenas y locales, mediante el establecimiento de la cultura del agua que permita modificar la actitud, hábitos, costumbres y maneras de usar eficiente y racionalmente el recurso.”⁶

⁵ SENAGUA, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional, diciembre, 2009 (mimeo)

⁶ *Ibidem*, SENAGUA, 2009

4. POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA GESTION SOCIO-CULTURAL DEL AGUA

(i) Objetivo general

Aportar elementos conceptuales en el proceso de formulación y promoción de las políticas, programas y proyectos de la SENAGUA, desde un enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos que implica (a) una visión holística sobre el agua, (b) una sinergia con las comunidades, colectivos sociales y pueblos, y (c) el desarrollo de las capacidades técnico-políticas del personal de la SENAGUA, en sintonía con la nueva visión y misión de la gestión pública del agua y lo que determina la Constitución vigente al respecto.

(ii) Escenarios hipotéticos

Los tres escenarios “dibujados” a continuación, tienen un denominador común: el desenlace del proceso que cursa la Ley de Recursos Hídricos, hasta hoy detenido por motivos más bien políticos, antes que jurídicos o técnicos. Los tres escenarios son construidos *ex profeso*, partiendo de una perspectiva muy optimista a la realización de la Gestión Social del Agua, y arribando a una perspectiva muy pesimista a la misma.

Esta sección del documento supone que durante el año 2011 se darán cambios en la correlación de fuerzas que giran alrededor de los problemas y conflictos del agua. El elemento catalizador de esos cambios sería la Ley de Recursos Hídricos, cuya aprobación está hoy en “el limbo”, estado que, de un lado solamente aplaza y agrava los referidos problemas y conflictos, y de otro, perjudica la oportunidad de poner en práctica la Gestión Social del Agua, tal cual manda la Constitución vigente.

La propuesta de políticas y estrategias de gestión socio-cultural del agua parte de un supuesto: la ejecución de las mismas dependerá de las condiciones objetivas que se den en el escenario real que se configure a corto plazo en el país, en el año 2011, alrededor de la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos.

ESCENARIO UNO	ESCENARIO DOS	ESCENARIO TRES
<ul style="list-style-type: none"> El marco referencial de este escenario es la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos en el trayecto de los primeros meses del año 2011. La ley aprobada respeta los derechos del agua establecidos en la Constitución, y garantiza los derechos colectivos, así como determina los medios y recursos para que la SENAGUA garantice la realización de los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de aprobación de la Ley de Recursos Hídricos se reactiva, con un alto costo político. Se agudiza el conflicto del régimen con los sectores sociales opuestos al texto de la ley. La SENAGUA es parte central de ese conflicto. La ley es finalmente aprobada pero es rechazada por las organizaciones sociales que la consideran “privatizadora” del agua. 	<ul style="list-style-type: none"> La aprobación de la Ley de Recursos Hídricos no se aprueba lo que agrava los conflictos sociales retenidos, los daños ambientales y la confrontación de intereses económicos alrededor de la distribución, uso y gestión del agua. La SENAGUA tiene dificultades para ejercer su autoridad nacional sobre el agua, pues carece del marco legal.
<ul style="list-style-type: none"> La SENAGUA construye relaciones de diálogo, concertación y cooperación con las representaciones de los colectivos sociales, comunidades y pueblos. Las políticas y estrategias de gestión social del agua se ejecutan de modo interactivo. Hay condiciones para la construcción de una cultura del agua sustentada en valores y prácticas de respeto a los derechos de la naturaleza, derechos colectivos, derechos humanos. Se generan alianzas estratégicas entre el sector público y el comunitario, para la gestión social del agua. 	<ul style="list-style-type: none"> Se debilita el proceso de diálogo de la SENAGUA con los actores sociales. Empero, hay espacios favorables para la cooperación con algunas organizaciones y representaciones de colectivos, comunidades y pueblos. Se ejecutan acciones puntuales de gestión social y cultural del agua, sustentadas en la confianza mutua y la inducción, antes que enmarcadas en la ley. De hecho, la Ley de Recursos Hídricos aprobada no cuenta con la aceptación de sectores sociales que la consideran “privatizadora” de los recursos hidráulicos. 	<ul style="list-style-type: none"> La gestión social y cultural del agua tiene un margen mínimo de realización, pues no se cuenta con el marco jurídico respectivo. Es mínima la participación de las organizaciones de los colectivos sociales, comunidades y pueblos, que no confían en una autoridad nacional del agua impotente para intervenir con sentido estratégico en los temas principales referidos al agua. La agenda de gestión social y cultural del agua se reduce a una mínima expresión y el proceso de construcción de una nueva cultura del agua se limita a acciones puntuales.

<p>● Políticamente, la contradicción principal se traslada a un escenario de confrontación de dos modelos y paradigmas opuestos referidos al agua. Políticamente se confrontan los intereses privados involucrados con el aprovechamiento del agua para fines esencialmente mercantiles y utilitarios, y de otro lado, la alianza de los sectores público y comunitario para la prestación de los servicios vinculados con el agua. El bloque social se fortalece alrededor de la aplicación de políticas de gestión social y cultural del agua.</p>	<p>● Políticamente, la polarización de fuerzas alrededor de la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, que finalmente no se aprobó, favorece a la estrategia de los intereses privados, que de hecho siguen aprovechando el recurso hídrico para sus fines esencialmente mercantiles y utilitarios. Esos intereses ejecutan acuerdos estratégicos con ciertos sectores estatales e instituciones públicas, debilitando las oportunidades de ejecutar una gestión social del agua y construir una cultura acorde con la Constitución.</p>	<p>● Políticamente, ante la ausencia de un marco jurídico del agua, y frente a la falta de voluntad política del sector público para garantizar los derechos del agua contemplados en la Constitución, los intereses privados involucrados con el aprovechamiento del agua para fines esencialmente mercantiles y utilitarios, ejercen poderes fácticos sobre el recurso hídrico, se acrecientan las condiciones de depredación del recurso, se incrementa el deterioro ambiental y sus efectos en términos de crisis social y política.</p>
--	---	--

4.1. POLITICA DE INTERCULTURALIDAD EN LA RELACION CON EL AGUA

El agua es uno de los elementos fundacionales de la historia y la cultura de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades que conforman el Estado ecuatoriano. Este es el paradigma que sustenta esta propuesta de estrategias socio-culturales de gestión del agua. El Ecuador es un país que se constituye alrededor de dos realidades:

1. La mega-diversidad de flora y fauna, donde la existencia del agua es clave.
2. El carácter multicultural y plurinacional de su sociedad, realidad que, nuevamente, es atravesada por la existencia de los ríos, cascadas, lagos, lagunas, etc.

En el Ecuador cada colectivo, comunidad, pueblo y nacionalidad se identifica y tienen su sentido de pertenencia en lo local (microcuenca) y en lo regional (subcuenca y cuenca hidrográfica) con uno o varios ríos, y con el mar en el caso de las poblaciones costeras. Pocos son los pueblos y las comunidades del Ecuador que no disponen de cuerpos de agua emblemáticos atravesando sus territorios. Casi todos esos sujetos sociales tienen como su referencia territorial y cultural a cuerpos de agua: *poccos*, vertientes, quebradas, ríos, humedales, lagunas, lagos... y los pueblos costeros tienen su mirada al mar como elementos constitutivos de su historia, su cultura y su continuidad en el tiempo.

Los cuerpos de agua cumplen múltiples funciones en la conformación de la identidad de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades. Los lugares donde nacen los ríos son sistemas de vida que integran múltiples especies de fauna y flora, relacionados e interdependientes con el hábitat físico y la atmósfera. En esos lugares de vida los sujetos y los pueblos han efectuado desde tiempos inmemoriales, actividades de pesca, caza, silvicultura, recolección de frutos, colecta de hierbas para usos medicinales, se han relacionado con el agua al realizar sus ceremonias sagradas mediante las cuales establecían vínculos con sus seres divinos y sobrenaturales, entre otros usos de contenido cultural y espiritual, que implicaban respeto y amor al agua. En Ecuador muchas comunidades y pueblos aún mantienen prácticas de relación festiva y ceremonial vinculadas al agua, y al mismo tiempo conservan sus lugares sagrados del agua: cascadas, lagunas, ríos y el mar. En suma, la sacralización de la naturaleza y del agua en particular tiene una funcionalidad ecológica importante: conservar la naturaleza, mantener los cuerpos hídricos en estados saludables y, además, permite organizar la vida social de modo amigable con la totalidad de la vida.

Esta compleja red de relaciones sociales y bióticas constituye la argamasa de las identidades locales y regionales de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades, que en los tiempos recientes es afectada seriamente por un sistema social depredador de la vida, un modelo de “desarrollo económico y social” destructor de la vida sobre la tierra.

Lo que se busca con esta política de interculturalidad en la gestión del agua es, por un lado, la recuperación y la continuidad de esos hábitats del agua, y por otro lado, promover una relación respetuosa con el agua partiendo de los propios saberes y prácticas culturales de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.1.1. ESTRATEGIAS DE INTERCULTURALIDAD EN LA GESTION DEL AGUA

- a. Fortalecer la identidad de los colectivos, comunidades, pueblos y comunidades mediante inclusión de las prácticas y saberes del agua en la gestión de las cuencas hídricas.
- b. Asegurar la permanencia del caudal suficiente en entornos culturalmente adecuados que permita la continuidad de las prácticas y saberes de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en lo referente al agua.
- c. Incorporar al patrimonio cultural del Ecuador las prácticas y saberes de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades, referidos al agua.
- d. Incluir la sabiduría y las prácticas culturales comunitarias relacionadas con el agua en la gestión hídrica del país.
- e. Promover en el conjunto de la sociedad ecuatoriana, el conocimiento, valoración de las prácticas, saberes del agua y respeto a los sitios de agua considerados sagrados por los pueblos ancestrales.
- f. Investigar y sistematizar las prácticas y saberes ancestrales acerca de los hábitats donde nacen los cuerpos de agua.
- g. Promover la interacción y el involucramiento de las comunidades y pueblos que habitan en las cuencas de los ríos en la defensa del patrimonio hídrico, mediante el fortalecimiento de sus propias prácticas culturales y educativas referidas al agua.
- h. Incorporar la visión cultural del agua en el proceso educativo nacional.
- i. Coordinar con los Ministerios respectivos y con los gobiernos autónomos descentralizados, la implementación de las estrategias de gestión cultural del agua y garantizar su enfoque ecosistémico.

4.2. POLITICA DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION DEL AGUA

Históricamente, en el Ecuador las comunidades, colectivos y pueblos para satisfacer sus necesidades de agua para el riego agrícola y el consumo humano se han organizado e intervenido en la gestión y administración del agua. Actualmente hay un número no determinado de juntas de agua, juntas de regantes, comités de gestión, organizaciones comunitarias, organizaciones campesinas de segundo grado, asociaciones de productores agropecuarios, cooperativas de usuarios de agua, consorcios, entre otras estructuras orgánicas participantes en la gestión del agua. No obstante esta multiplicidad de organizaciones, las comunidades se perciben “dejadas afuera” de los procesos claves de gestión de los

recursos hídricos, dígame, la construcción de la normativa del agua, la planificación de los proyectos hídricos, la gestión de los servicios, entre otros.

El artículo 318 de la Constitución dispone el fortalecimiento de alianzas entre los sectores público y comunitario para la prestación de servicios del agua. Este es un principio de gobernabilidad democrática del agua, por desgracia sin aplicación concreta aún. En el centro de esta percepción de vacío de gestión social se halla la secuela del abandono del Estado de sus responsabilidades como ente rector en materia hídrica, ocurrida en los años inmediato anteriores, pero también la condescendencia estatal con los intereses privados que han afectado seriamente los hábitats de recarga del líquido vital.

En ese contexto, la SENAGUA debe promover la participación de las comunidades y pueblos “en los procesos relacionados en la gestión de los recursos hídricos por demarcación hidrográfica” (Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, SENAGUA, diciembre, 2009). Para esto es estratégico reafirmar la identidad cultural de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.2.1. ESTRATEGIAS DE PARTICIPACION

- a. Fortalecer las organizaciones comunitarias, de los pueblos y nacionalidades, relacionadas a la gestión, administración y relación cultural con el agua, incluyendo el respectivo apoyo a los planes de fortalecimiento organizativo.
- b. Incentivar la participación de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades en la construcción de la normativa referida al agua: ley, reglamentos, ordenanzas, normativa que debe valorar y fortalecer los saberes y prácticas culturales ancestrales referidas al agua.
- c. Promover la participación de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades en la definición, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos hídricos, e incentivar las alianzas de los sectores público y comunitario para la prestación de los respectivos servicios.
- d. Promover la organización de comités de gestión del agua por microcuenca, subcuenca y cuenca hidrográfica, y todos los mecanismos de coordinación que hagan más eficiente la participación social en la gestión del agua.
- e. Generar de modo participativo planes de gestión de las microcuencas, subcuencas y cuencas hidrográficas con criterios de pertenencia histórica, cultural y que asegure la continuidad de las diversidades bióticas y culturales.

- f. Garantizar con la participación de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades, la aplicación del principio constitucional de prelación en la gestión del agua, que dispone que el agua deba ser destinada prioritariamente al consumo humano, luego al riego que garantice la soberanía alimentaria, a la conservación del caudal ecológico y por último a las actividades productivas.

4.3. POLITICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y PÚBLICA CON EL AGUA

La contaminación de los cuerpos de agua está presente en todo el territorio del Ecuador. Este fenómeno es antrópico y de data reciente, provocado por la aplicación de un modelo de desarrollo económico cuyo paradigma es la obtención de máxima rentabilidad mediante el aprovechamiento de los recursos naturales, vulnerando la existencia de todas las formas de vida existente en esos ambientes. A lo anterior se añade la ausencia del papel rector del Estado en la definición de políticas públicas que resguarden la sustentabilidad de esos recursos. Veinte años atrás el Estado central “delegó” las responsabilidades de implementación de las políticas públicas de agua y saneamiento a los gobiernos municipales y/o provinciales, mismos que afrontaron el reto generalmente sin una comprensión sistémica del agua y el saneamiento, y que en el mejor de los casos hicieron obras de ingeniería hidráulica, que han devenido redes obsoletas de agua contaminada para el consumo humano, canales de agua de riego agrícola con caudales insuficientes y territorialmente mal ubicados, o lo que es peor, redes de alcantarillado que descargan las aguas servidas a los ríos o al mar, contribuyendo a la muerte de los cuerpos de agua. No se puede negar que diversos procesos de aculturación de los pueblos y comunidades, vinculados a la rápida y abrupta desruralización de la sociedad ecuatoriana de los últimos decenios, también han contribuido al deterioro de las cuencas hídricas, a la contaminación de los cuerpos de agua, la disminución de los cauces, entre otros fenómenos vinculados.

Si antes se creía que la escasez era un problema de zonas áridas del planeta, ahora esta se ha trasladado a regiones que han tenido abundante agua como la Amazonía. En segundo lugar, si antes se pensaba que la escasez era una dificultad para el bienestar de las áreas urbanas, ahora esta afecta a áreas rurales por igual, por donde han atravesado desde siempre cuerpos de agua. Estas paradojas se explican desde dos acciones antrópicas: los daños ambientales en los sitios de recarga de agua (hábitats originarios del líquido), y el desperdicio. Se imponen, entonces, cambios culturales serios, que apunten a una revalorización ética del agua, en tanto elemento vida, antes que como un “recurso natural” que puede ser

usado y desperdiciado sea por malos hábitos, negligencia, dolo o cualquier otra manifestación de irresponsabilidad con el planeta.

Otro problema extremadamente grave es el déficit de obras sanitarias en el Ecuador. Datos recientes dicen que a nivel nacional, solo el 45 % de la población tiene cobertura de alcantarillado, siendo del 62 % para la población urbana y del 16 % para la rural.⁷ Visto el problema desde otro ángulo, las comunidades consultadas observan con gran preocupación que los “sistemas” locales de alcantarillado descarguen las aguas servidas en los ríos, dándose la paradoja de que una infraestructura sanitaria construida aisladamente de un sistema hídrico coadyuve a que se esté “matando los ríos”.⁸ También las comunidades consultadas expresan su crítica a los municipios por el manejo de los desechos sólidos (basura), que generalmente es descartada con métodos anacrónicos y anti-técnicos, por lo que las aguas freáticas se hallan generalmente contaminadas.

La responsabilidad social y pública sobre el agua tiene un paradigma que sostiene que el agua más que un “recurso” es un derecho compartido por las partes asociadas, donde no hay “objetos” y “sujetos” como estancos separados por los conceptos y visiones tradicionales sobre la Naturaleza y la Cultura; sino seres de vida, seres co-vivientes y entrelazados, en “diálogo” y relaciones de reciprocidad, cada cual con sus límites de intervención, deberes, obligaciones, sanciones y estímulos mutuos, todo lo cual está actualmente incorporado en sendas declaraciones universales, convenios internacionales y normativas nacionales. Por eso es justo enfatizar en que el Ecuador actual reconoce los Derechos de la Naturaleza, Derechos del Agua, Derechos Humanos, como un conjunto de principios interactuantes, cuyo resultado sinérgico es la Vida.

⁷ UNICEF/OMS, Programa de Monitoreo de los ODM, para Agua y Saneamiento, 2010

⁸ Según el video de divulgación institucional “Agua para la Vida” de la SENAGUA, solo el Municipio de Cuenca dispone de un sistema de manejo de las aguas servidas, mismas que no las descarga “en bruto” a los ríos del cantón, lo que sería la excepción dentro del conjunto de los más de 200 municipios que hay en Ecuador.

4.3.1. ESTRATEGIAS DE RESPONSABILIDAD CON EL AGUA

- a. Promover el cambio de hábitos, desde la “cultura” del desperdicio del agua, la contaminación de los ríos y otras manifestaciones similares, hacia la cultura de responsabilidad y respeto al agua, la justicia ecológica y el ejercicio de los derechos de la naturaleza.
- b. Promover el manejo responsable de los hábitats originarios de generación de los cuerpos de agua (sitios de recarga como los páramos, humedales, fuentes, vertientes entre otros), y garantizar que estos no sean afectados por la deforestación, desmonte, quema, destrucción de fauna y flora originaria, contaminación por acción, dolo o negligencia, descarga de desechos sólidos y líquidos a los ríos, quebradas y al mar, entre otras acciones.
- c. Resguardar que las empresas mineras, plantaciones agro-industriales y similares, no afecten ni contaminen el caudal de los cuerpos de agua que requieren las comunidades y la población en general para satisfacer sus necesidades básicas y de recreación.
- d. Promover la “siembra del agua” mediante estrategias de: (1) El cultivo y cuidado de especies de fauna y flora que conforman los hábitats originarios de los cuerpos de agua; (2) La erradicación de especies arbóreas exógenas que secan los suelos y disminuyen los caudales de los cuerpos de agua; (3) La siembra de especies endémicas que generan humedad ambiental, retienen el agua en el manto natural y evitan la desertificación del suelo; (4) La agricultura orgánica que no afecta los cuerpos de agua y (5) La información sobre la agricultura que usa insumos químicos dados los impactos en la contaminación de los cuerpos de agua.
- e. Aplicar la norma según la cual quien contamina los cuerpos de agua debe pagar por la mitigación y reparación de los daños ambientales que ocasiona, norma que debe aplicarse con firmeza y mediante el debido proceso. Pero también, a la inversa, aplicar medidas públicas de estímulo a quien cuida los cuerpos de agua y toma las medidas para asegurar este bien para las próximas generaciones.
- f. Coordinar con los respectivos Ministerios y los gobiernos autónomos descentralizados, la implementación de planes de incentivos ejecución de medidas que fortalezcan la responsabilidad social y pública con el agua.

4.4. POLÍTICA DE EQUIDAD SOCIAL EN LA GESTION DEL AGUA

En amplios sectores de la sociedad ecuatoriana prevalece una mal llamada “cultura de no-pago” del servicio de agua, tanto del agua que se utiliza en el riego agrícola, la producción industrial y agro-industrial, los usos mercantiles y servicios, como de aquella destinada al consumo humano. Esa actitud correspondía, más bien, a un país con abundante agua de buena calidad, prácticamente a la mano de las personas y colectividades. Pero hoy eso es un anacronismo, pues el Ecuador tiene serios problemas de contaminación del agua y déficit en el caudal de los ríos y flujo de agua para consumo humano.

Generalmente se argumenta que, por la mala calidad del agua que se dispone y el déficit de caudales no se justifica el pago de tarifas por tal servicio. Además, se enfatiza que las tarifas actuales son socialmente injustas, pues “pagan por igual ricos y pobres, sin importar si esa agua está encaminada a la producción de alimentos que sustentan la soberanía alimentaria del país, o si es utilizada en las grandes plantaciones agro-exportadoras que enriquecen a unos cuantos” (Plan Nacional de la SENAGUA, Quito, 2009)

El Plan Nacional del Agua sustenta la importancia de aplicar una política de “tarifas diferenciadas, justas y solidarias” por los servicios de agua. Para que eso sea efectivo debe generarse un cambio consciente en la sociedad, es decir, la SENAGUA debe promover un cambio cultural respecto al pago de los servicios de agua, que debe ser correspondiente con la garantía que dé la autoridad nacional del agua, de proporcionar al conjunto de la sociedad agua de calidad en caudales y flujos suficientes.

Una cultura de pago por el servicio de agua en los ámbitos urbanos y rurales tendrá como efecto directo e inmediato, un mayor cuidado del líquido por parte de usuarios y consumidores, el control de fugas, el evitar el desperdicio del agua, entre otros comportamientos hoy característicos. A mediano plazo, una política de tarifación diferenciada y solidaria generará condiciones favorables a la equidad y justicia social, pues al cubrirse los costos del servicio se posibilitará la ampliación de la cobertura y la mejora del servicio, mediante la dotación de agua de calidad y en cantidades suficientes.

Es posible dar un nuevo enfoque a la necesidad de retribuir los servicios de abastecimiento de agua de riego y de consumo humano, mediante estrategias de reciprocidad que impliquen que al menos en las áreas rurales, dichos servicios tengan como contrapartida el cuidado de las fuentes, la siembra de

plantas que recargan el agua, y así otras “obras comunitarias” que de hecho estarían retribuyendo por el servicio de agua dado institucionalmente. La reciprocidad tiene –además– un efecto cualitativo de gran relevancia: hace crecer el compromiso de las comunidades involucradas con el bien al que se le reciproca. No es propiamente “un pago”, sino una devolución al bien servido o utilizado. Esta modalidad podría ser aplicada por la SENAGUA de modo escalonado en las comunidades que tengan una cultura de “siembra de agua” antes que de consumir el bien.

En todo caso, esto debe ser el resultado de una política de cambio cultural y de comportamiento de la sociedad en general, acompañada de normas de tarifación claras y, por último, del mejoramiento probado de la calidad del servicio y el uso transparente de los recursos económicos recaudados.

4.4.1. ESTRATEGIAS DE EQUIDAD SOCIAL EN LA GESTION DEL AGUA

- a. Promover la cultura del pago y reciprocidad por el servicio del agua de uso humano y riego, tanto al prestador del servicio que son las entidades comunitarias o públicas, como también a la naturaleza, es decir impulsar e inducir acciones comunitarias o colectivas que contribuyan a la recarga de las fuentes de agua, como necesaria contrapartida al suministro de agua en cantidad suficiente y calidad garantizada, con criterios de auto-sostenibilidad ambiental, económica y justicia social.
- b. Comunicar en qué consiste un sistema de “tarifas diferenciadas, justas y solidarias” como un medio para garantizar la equidad social y el cumplimiento de los derechos del agua establecidos en la Constitución.

4.5. POLÍTICA DE INVERSION SOCIAL QUE GARANTICE EL CICLO DEL AGUA

Hay una fuerte resistencia de las comunidades a dos políticas de Estado que se relacionan con el agua: a la adjudicación de concesiones mineras que afectan los ríos en cantidad (caudal y flujo), calidad (contaminación) y sustentabilidad; y a los grandes proyectos hídricos de propiedad del Estado, particularmente los proyectos Daule-Peripa, la presa La Esperanza, y la obra en construcción Baba-Patricia Pilar.

En ambos casos se considera que son obras perjudiciales para los hábitats naturales y las prácticas culturales de los ríos. Las comunidades refieren “impactos ambientales” que serán ocasionados por esos “mega-proyectos”, pero también “impactos sociales” como el desalojo de cientos de familias que

habitan tradicionalmente en las áreas de inundación de esos proyectos. Las inversiones para la “remediación”, re-ubicación de las comunidades afectadas y obras físicas y sociales adyacentes, no están logrando vencer la resistencia antes mencionada.

Igualmente, se acusa al Estado de establecer y mantener compromisos con grandes intereses económicos en juego, como también de haber impulsado obras hídricas y concesiones mineras de modo inconsulto y sin participación social. Por último, se indica que el Estado no retribuye beneficios a las comunidades y pueblos afectados por la contaminación de empresas mineras, plantaciones e industrias. En suma, se cuestiona que el Estado no garantice el cumplimiento de los Derechos Colectivos, Derechos de la Naturaleza y del Agua contenidos en la Constitución.

Hasta el momento, las entidades gestoras y administradoras del agua, y la mayor parte de la sociedad está dedicada a la “cosecha” del agua, pero no a la “siembra” del agua. Mucho se menciona los derechos de la naturaleza, pero no se piensa en hacer justicia social con quienes si cuidan los hábitats de recarga del agua, pero también sancionar el incumplimiento del derecho que le asiste a la naturaleza.

La SENAGUA debe impulsar una política de inversión social en los territorios afectados por esas concesiones, plantaciones agro-industriales y grandes proyectos hídricos, direccionando recursos fiscales a programas de educación, salud pública, fomento cultural, desarrollo tecnológico, promoción social, recuperación de acuíferos, entre otras, que en su conjunto garanticen la sustentabilidad del ciclo biótico en esos territorios y hábitats, y promuevan la identidad cultural de esos pueblos y comunidades.

La SENAGUA debe promover una política de cultura de diálogo, que construya consensos en la negociación de intereses diversos de las comunidades y las empresas que intervienen con sus proyectos en lugares estratégicos de los cuerpos de agua. El componente principal de esa política de cultura del diálogo, es la participación social. Empero, el tema de fondo es el cumplimiento de los Derechos del Agua y la Naturaleza, y el respeto a los Derechos Colectivos contenidos en la Constitución. En ese marco, la SENAGUA debe garantizar que la implementación de las inversiones del sector privado, hoy cuestionados por las comunidades, no afecten los ciclos bióticos y socio-culturales que giran alrededor del agua.

4.5.1. ESTRATEGIAS DE INVERSION SOCIAL EN EL CICLO DEL AGUA

- a. Garantizar la inversión pública en obras y servicios referidos al ciclo biótico y socio-cultural del agua, direccionando los recursos fiscales que pagan las empresas mineras y otras empresas que explotan el agua, a la remediación de los daños ambientales que causan y al fortalecimiento de las expresiones culturales ancestrales referidas al agua.
- b. Garantizar la equidad social en la distribución y uso del agua de los proyectos hidráulicos en el marco de los derechos al agua establecidos en la Constitución.
- c. Promover en el conjunto de la sociedad una cultura de justicia ecológica que implica que hay que “sembrar agua” para “cosechar agua”. Hay que asignar recursos económicos a las comunidades que cuidan los cuerpos de agua, y así están beneficiando al conjunto de la sociedad ecuatoriana, garantizando sustentabilidad ambiental.

Bibliografía citada

- Constitución de la República del Ecuador, Quito, 2008
- Mans Texeido, Claudio, El agua, cultura y vida, Colección Aula Abierta, Salvat, Barcelona, 1981
- Morfaux , Louis-Marie, Diccionario de Ciencias Humanas, Editorial Grijalbo, 1985
- SENAGUA, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional, diciembre, 2009 (mimeo)
- UNICEF/OMS, Programa de Monitoreo de los ODM, para Agua y Saneamiento, 2010