

---

# Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento

**WALIR Studies Volume 13**

Research, Training and Seminar Results of the Program:  
**Water Law and Indigenous Rights – WALIR**



---

**Compilado por: Rutgerd Boelens  
Armando Guevara Gil  
Jan Hendriks  
Jaime Hoogesteger**



WUR-IWE and United Nations-CEPAL/ WALIR, Concertación, IPROGA, CBC

---



---

# **Memorias del Congreso Internacional WALIR**

## **“Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”**

**28, 29 y 30 de Noviembre 2006  
Cusco, Perú**

**Research, Training and Seminar Results of the Program:**

### **WATER LAW AND INDIGENOUS RIGHTS – WALIR**

**Towards recognition of indigenous and customary water rights and management  
rules in national legislation**

<http://www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/whatis.asp>

<http://www.iwe.wur.nl>

<http://www.concertacion.info>

**ISBN: 978-90-8585-155-4**

**WALIR Studies Volume 13**

**Wageningen University / IWE and United Nations / CEPAL**

**Compiladores Rutgerd Boelens, Armando Guevara Gil,  
Jan Hendriks y Jaime Hoogesteger**

**Wageningen/Cusco Junio 2007**



---

## **WALIR – Water Law and Indigenous Rights**

The Water Law and Indigenous Rights (WALIR) program is an inter-institutional think-tank and international research alliance that critically informs the debates on peasant, indigenous and customary rights to facilitate action of local, national and international platforms. As a comparative research and action program, WALIR sets out to understand local water rights and water management forms, and shed light on how they are legally and materially discriminated against and undermined. Thereby, it aims to deepen the debates on the politics of water rights recognition, and make a concrete contribution to better legislation and water management policies. Of major concern are equitable rights distribution and democratic decision-making, as well as support for the empowerment of marginalized water use sectors. The strategy of WALIR builds upon research and action, together with local, regional and international networks – both indigenous and non-indigenous. While research also concentrates on the (comparative) cases of Mexico and the United States, its main focus of action is in the Andean countries: Peru, Bolivia, Chile and Ecuador. The alliance joins committed, inter-disciplinary researchers, platforms and counterpart organizations. WALIR is coordinated by Wageningen University (WUR/IWE) and the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN/ECLAC) and is implemented in cooperation with counterpart organizations in Bolivia, Chile, Ecuador, Peru, Mexico, France, The Netherlands and the USA. The counterparts, with whom they work together, form a much broader group of participants: institutions at international, national and local level. The Netherlands Ministry of Foreign Affairs funds the program.

## **WALIR – Legislación de Recursos Hídricos y Derechos Locales e Indígenas**

El programa WALIR es un “banco de ideas” interinstitucional y una alianza internacional de investigación que aporta críticamente a los debates sobre los derechos indígenas, campesinos y consuetudinarios de aguas para sustentar las acciones de defensa, afirmación y reivindicación de esos derechos que realizan las plataformas locales, nacionales e internacionales. WALIR emprende el reto de comprender la dinámica de los derechos locales y de las formas autonómicas de gestión del agua para mostrar cómo son legal y materialmente socavados y discriminados por la imposición de modelos de gestión que pretenden erradicarlos. Por ello, tiene el objetivo de profundizar los debates sobre las políticas de reconocimiento de los derechos de agua y de contribuir a mejorar la legislación y las políticas públicas hídricas. Sus preocupaciones centrales son la distribución equitativa del agua, los procesos democráticos de toma de decisiones y el empoderamiento de los sectores marginados del uso del agua. La estrategia de WALIR se basa en la investigación y acción conjunta con las redes locales, regionales e internacionales, indígenas y no-indígenas, dedicadas al estudio y defensa de los derechos indígenas, campesinos y consuetudinarios. Mientras la investigación también se concentra en los casos de México y los Estados Unidos, el foco principal de acción son los países andinos: Perú, Bolivia, Chile y Ecuador. La alianza internacional reúne a investigadores interdisciplinarios de primer nivel, plataformas e instituciones contrapartes en cada uno de los países mencionados. WALIR es coordinado por la Universidad de Wageningen (WUR/IWE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/ONU) y se desarrolla en cooperación con instituciones en Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, México, Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos. A su vez, las contrapartes con las que éstas trabajan forman un grupo mucho más amplio de participantes internacionales, nacionales y locales, lo que garantiza la repercusión de las investigaciones y acciones realizadas. El programa WALIR es financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.



---

## Tabla de Contenidos

### **CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN CONGRESO INTERNACIONAL WALIR** **7**

<b>CONGRESO INTERNACIONAL WALIR “PLURALISMO LEGAL, REFORMA HÍDRICA Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO”</b>	
RUTGERD BOELEN, ARMANDO GUEVARA GIL, JAN HENDRIKS Y JAIME HOOGESTEGER	<b>9</b>

### **CAPÍTULO 2 EXPOSICIONES PLENARIAS** **15**

<b>CAPÍTULO 2.1</b>	
<b>PLURALISMO LEGAL Y REFORMAS HÍDRICAS: ¿DISCIPLINA Y UNIFORMIZACIÓN DE LOS ÓRDENES LEGALES DESOBEDIENTES?</b>	
RUTGERD BOELEN	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 2.2</b>	
<b>“POLÍTICAS HÍDRICAS, DERECHOS CONSUECUDINARIOS E IDENTIDADES LOCALES”</b>	
ARMANDO GUEVARA GIL, RUTGERD BOELEN Y DAVID GETCHES	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 2.3</b>	
<b>RECURSOS HÍDRICOS, PLURALIDAD NORMATIVA Y PROCESO LEGISLATIVO EN EL PERÚ</b>	
LAUREANO DEL CASTILLO PINTO	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 2.4</b>	
<b>RECURSOS HÍDRICOS, PLURALIDAD NORMATIVA Y DERECHOS DE AGUA INDÍGENAS EN LOS ESTADOS UNIDOS</b>	
DAVID GETCHES	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 2.5</b>	
<b>PROBLEMAS Y ÉXITOS DE LA GESTIÓN SEMI-AUTÓNOMA EN LOS SISTEMAS DE RIEGO EN LA COSTA NORTE DEL PERÚ</b>	
JEROEN VOS	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 2.6</b>	
<b>PLURALISMO LEGAL Y EQUIDAD DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DEL RIEGO: A PROPÓSITO DEL LIBRO ‘LIQUID RELATIONS’</b>	
CARRIE FURMAN	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 2.7</b>	
<b>AGUA, IMPERIO Y COMUNIDAD</b>	
JAN DOUWE VAN DER PLOEG	<b>67</b>
<b>CAPÍTULO 2.8</b>	
<b>POLÍTICAS HÍDRICAS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES EN LOS PAISES ANDINOS</b>	
JAN HENDRIKS	<b>73</b>

### **CAPÍTULO 3 ARTICULACIÓN Y TENSIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LA GESTIÓN LOCAL DEL AGUA** **83**

<b>CAPÍTULO 3.1</b>	
<b>INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL “ARTICULACIÓN Y TENSIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LA GESTIÓN LOCAL DEL AGUA”</b>	<b>85</b>
<b>CAPÍTULO 3.2</b>	
<b>DERECHOS DE AGUA, REGULACIÓN E INVERSIÓN EN EL MARCO DE LA LEY DE RIEGO, BOLIVIA</b>	
RENÉ ORELLANA	<b>91</b>

<b>CAPÍTULO 3.3</b>	
<b>VISIÓN GENERAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ECUADOR Y CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS ENTRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LA GESTIÓN LOCAL DEL AGUA</b>	
JUAN FERNANDO RECALDE	<b>99</b>

---

**CAPÍTULO 4 REFORMAS HÍDRICAS, PROPUESTAS NEO-LIBERALES Y DERECHOS COLECTIVOS** **117**

---

<b>CAPÍTULO 4.1</b>	
<b>INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: "REFORMAS HÍDRICAS, PROPUESTAS NEOLIBERALES Y DERECHOS COLECTIVOS"</b>	<b>119</b>
<b>CAPÍTULO 4.2</b>	
<b>HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FORMAS PÚBLICAS NO ESTATALES DE GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN AMÉRICA LATINA</b>	
BORIS MARAÑÓN PIMENTEL	<b>124</b>
<b>CAPÍTULO 4.3</b>	
<b>COMUNIDAD TERRITORIAL INDÍGENA, GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS Y DERECHOS COLECTIVOS</b>	
MILKA CASTRO LUCIC	<b>142</b>
<b>CAPÍTULO 4.4</b>	
<b>DERECHOS DE AGUA, POBREZA Y MANEJO AMBIENTAL EN CHILE: RECURSOS HÍDRICOS, MINERÍA Y PUEBLOS INDÍGENAS EN EL NORTE GRANDE</b>	
JESSICA BUDDS	<b>156</b>
<b>CAPÍTULO 4.5</b>	
<b>LAS REFORMAS AL CÓDIGO DE AGUAS EN CHILE: ¿MÁS DE LO MISMO O CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS HÍDRICAS?</b>	
INGO GENTES	<b>174</b>

---

**CAPÍTULO 5 GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA, PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL Y AUTONOMÍA LOCAL** **199**

---

<b>CAPÍTULO 5.1</b>	
<b>INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: "GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA, PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL Y AUTONOMÍA LOCAL"</b>	<b>201</b>
<b>CAPÍTULO 5.2</b>	
<b>"...Y SE LLEVARON NUESTRAS AGUAS..." SEGURIDAD HÍDRICA Y DERECHOS DE AGUA EN EL CONTEXTO DE LA CUENCA COLCA-MAJES-SIGUAS</b>	
JUANA VERA DELGADO	<b>205</b>
<b>CAPÍTULO 5.3</b>	
<b>LA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA Y LOS CONFLICTOS EN LAS CUENCAS ANDINAS</b>	
CARLOS PEREYRA	<b>221</b>

---

**CAPÍTULO 6...GESTIÓN HÍDRICA, IDENTIDADES CULTURALES Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO** **231**

---

<b>CAPÍTULO 6.1</b>	
<b>INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: "GESTIÓN HÍDRICA, IDENTIDADES CULTURALES Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO"</b>	<b>233</b>
<b>CAPÍTULO 6.2</b>	
<b>ECUADOR: DE LA "EXPOSICIÓN DE LA PLURALIDAD" A LA REALIDAD DE LA EXCLUSIÓN</b>	
PAULINA PALACIOS	<b>237</b>

---

**CAPÍTULO 6.3****EXCLUSIÓN, IDENTIDAD Y EL ACCESO AL AGUA.**

AMÉRICA RODRIGUEZ Y DULCE MARÍA QUINTERO

**245****CAPÍTULO 6.4****LA CONCERTACIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN LA REGIÓN APURÍMAC**

MARCO SOTOMAYOR Y ANDRÉS ESTRADA

**265****CAPÍTULO 6.5****AGUA, MÚSICA Y RITUALES EN EL VALLE DEL PAMPAMARCA (AYACUCHO)**

MANUEL ARCE SOTELO

**275****Tabla de Anexos**

Anexo 1	Resumen del Congreso WALIR en Inglés
Anexo 2	Programa detallado del Congreso WALIR
Anexo 3	Libros WALIR presentados
Anexo 4	Lista de Asistentes al Congreso WALIR
Anexo 5	Índice de las presentaciones incluidas en el CD adjunto



---

# Capítulo 1

## Introducción Congreso Internacional WALIR

### ‘Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento



## **Congreso Internacional WALIR “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”**

Rutgerd Boelens, Armando Guevara Gil, Jan Hendriks y Jaime Hoogesteger

### **INTRODUCCIÓN**

Tras cinco años de investigaciones, cursos y actividades institucionales, el programa WALIR celebró el Congreso Internacional “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”. El evento se desarrolló del 28 al 30 de noviembre de 2006 en la ciudad de Cusco, Perú.

El congreso fue organizado por la Universidad de Wageningen, el Instituto de Promoción para la Gestión del Agua --IPROGA, el Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, el proyecto WALIR-Perú y el programa Concertación, con el fin de difundir y debatir los conocimientos generados por el programa WALIR<sup>1</sup>. Así se presentó la oportunidad de intercambiar información, experiencias y visiones con otros actores importantes dentro del ámbito de la gestión del agua. Al congreso asistieron alrededor de 200 participantes entre investigadores nacionales e internacionales, representantes de las organizaciones campesinas y del movimiento indígena, representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan a nivel local, nacional e internacional, funcionarios de diferentes instancias gubernamentales del Perú, Ecuador y Bolivia, representantes de las organizaciones de regantes del Perú y Ecuador, miembros de la sociedad civil organizada y estudiantes.

El congreso se centró el tema central “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento: Análisis Conceptual y Evidencia Práctica” dentro del cual se trabajaron los siguientes subtemas en las mesas de trabajo y de discusión:

- 1:** Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua.
- 2:** Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos.
- 3:** Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local.
- 4:** Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento.

El congreso tuvo una estructura flexible en la cual se combinaron exposiciones plenarias, presentaciones de libros, mesas de trabajo y mesas de discusión (ver programa detallado del congreso en el Anexo 2). En las sesiones plenarias y paralelas se presentaron cerca de 50 ponencias y exposiciones. Las contribuciones y la discusión tuvieron un carácter interdisciplinario y comparativo, con énfasis en la región andina pero tomando en cuenta las lecciones y las experiencias de otras regiones del mundo. Las sesiones plenarias integraron la presentación de ponencias principales con extensos debates que fueron continuados en mesas de trabajo paralelas organizadas alrededor de los principales subtemas del congreso. Las mesas de trabajo y discusión fueron conformadas por grupos mixtos que reunieron a personas

---

<sup>1</sup> Ver Anexo 1 para el resumen del Congreso WALIR en inglés.

## Marco Conceptual

representativas de los diferentes grupos de participantes en el congreso. Esto fomentó el intercambio de visiones y experiencias y enriqueció el debate. El congreso tuvo la siguiente dinámica:

### **Primer día (28-11-2006): PONENCIAS PLENARIAS**

Las sesiones fueron plenarias, presentándose un total de 12 exposiciones. Al final del día se convocó a un debate general, conducido por el moderador del evento, para el cual se resumieron los principales aportes de la jornada.

### **Segundo día (29-11-2006): CASOS Y PRECISIÓN CONCEPTUAL POR SUBTEMAS**

Durante este día los participantes se dividieron en cuatro grupos de trabajo. Los grupos sesionaron en paralelo y cada uno abordó uno de los subtemas del congreso a partir de la presentación de exposiciones. Luego se convocó a una sesión plenaria en la cual dos representantes de cada grupo expusieron las principales conclusiones de sus debates internos, y se procedió a un debate general.

### **Tercer día (30-11-2006): ANÁLISIS, PROPUESTA Y CONSOLIDACIÓN**

Durante la mañana del tercer día se organizaron cuatro mesas de trabajo para continuar con el análisis y debate de los subtemas del congreso. Para promover la participación, las mesas fueron subdivididas en grupos que debían trabajar a partir de las guías de preguntas que se distribuyeron. Luego, la primera parte de la tarde se aprovechó para realizar la presentación de los últimos libros publicados en el marco del Programa WALIR (ver Anexo 3), así como de la serie académica WALIR “Agua y Sociedad”, publicada con la editorial del Instituto de Estudios Peruanos. Durante la segunda parte de la tarde se realizó la presentación - en sesión general - de los resultados del trabajo que se realizó en la mañana. Estas presentaciones sirvieron de base para el debate final del congreso. Posteriormente se llevó a cabo la clausura del Congreso Internacional WALIR.

Este documento reúne el marco conceptual y las exposiciones, minutas y presentaciones del congreso WALIR<sup>2</sup>. En el CD anexo se encuentran las exposiciones presentadas en Power Point (para la tabla de contenidos ver Anexo 4).

## MARCO CONCEPTUAL

Desde su fundación, los países andinos han bregado contra *la diferencia*. Los modelos científicos, económicos, políticos y legales que han empleado para comprender y administrar la asombrosa diversidad andina se han caracterizado por tener concepciones y políticas universalizantes y homogenizadoras. Así, bajo el paradigma de la “modernidad”, las leyes y políticas oficiales han marginado o cambiado los sistemas indígenas, campesinos o locales de gestión del agua para lograr “la gobernabilidad del recurso” y el ansiado “desarrollo”. El problema es que las reformas hídricas intentadas en los países andinos se han inspirado en el paradigma hegemónico de turno, sea éste neoliberal o estatista, y no se han nutrido de las múltiples experiencias desarrolladas por las sociedades indígenas, campesinas o locales para manejar adecuadamente la diversidad social, económica y cultural, existente al interior de cada país. Es más, las leyes contemporáneas y las políticas oficiales asumen que el Estado, a través del Derecho y su institucionalidad, debe ser el actor principal en la gestión del agua. Ambos sesgos producen la falta de adecuación del aparato oficial a la realidad local, subnacional y nacional, su poca efectividad y una atención concentrada en una minoría de

---

<sup>2</sup> La memoria solo presenta los documentos entregados.

sistemas de riego grandes y ‘modernos’. A la par, este sesgo produce conceptos, normas y políticas que *de facto* marginan los sistemas de gestión calificados como “irracionales,” “ineficientes” y “atrasados.”

Se hace necesario, entonces, reflexionar sobre la pertenencia y la pertinencia de las leyes y políticas hídricas de los países andinos, en relación con la gran diversidad de realidades locales y con respecto a las distintas formas cómo al nivel local se manejan los recursos (hídricos) y se gestionan localmente los sistemas de uso. El gran desencuentro entre el Estado y la sociedad en América Latina también se expresa en la gestión del agua. ¿A quién pertenecen las leyes y políticas hídricas oficiales? ¿Son realmente pertinentes y aplicables a los contextos locales que pretenden regular? ¿Cuál es la agenda política detrás del discurso legal y formal? En la actualidad, tanto la pertenencia como la pertinencia de los discursos políticos y legales que elaboran los estados para gestionar el agua son cuestionadas por las sociedades andinas manteniendo o generando sus propios referentes normativos.

Ante esta realidad se hace necesario replantear los términos del debate, explorar alternativas teóricas que cuestionen el conocimiento recibido y sustentar con investigaciones de campo tanto la crítica como las propuestas de reforma de las normas y políticas estatales. Sólo de este modo se podrá salir del recetario internacional predominante y ofrecer una agenda de investigación, acción y propuesta diferente, basada en la interdisciplinariedad, el conocimiento empírico y aproximaciones teóricas renovadas.

Tal como se ha propuesto en el congreso WALIR, la teoría de la pluralidad legal es una de las herramientas analíticas y políticas más poderosas para comprender la realidad de las cuencas andinas y proponer reformas a las leyes de aguas. No sólo sirve para desterrar la idea de que el Estado posee el monopolio normativo en una sociedad o para comprender cómo las sociedades indígenas, campesinas y locales generan sus propias formas de regulación de sus recursos. También sirve para analizar la hibridación interlegal que se produce entre el Derecho formal y los diversos ordenamientos normativos locales desarrollados por estas sociedades. Potenciada por investigaciones de corte empírico sobre la multiplicidad de sistemas de gestión de agua, la pluralidad legal puede ser muy útil para comprender la vida social del Derecho y proponer cambios sustanciales en las actuales leyes y políticas hídricas de los países andinos.

Los estados andinos han realizado, por cierto, esfuerzos por “reconocer” la pluralidad legal y cultural que enfrentan, sobre todo en el ámbito de las “comunidades campesinas” y los “pueblos indígenas.” Es más, desde hace muchas décadas (e incluso siglos) se encuentran formulando ‘políticas de reconocimiento’. El hecho es que los sistemas legales no operan al margen de los condicionamientos de la economía, la cultura, la política, la historia, ni de las corrientes internacionales contemporáneas. Por eso, el reconocimiento de los derechos indígenas y campesinos en los regímenes legales latinoamericanos adquiere diversos signos y propósitos que no necesariamente responden a planteamientos reivindicativos. De manera sutil, el ‘pluralismo legal institucionalizado’ y las ‘políticas de reconocimiento’ en los países andinos implican tanto el reconocimiento como el rechazo oficial de la diversidad de repertorios de gestión hídrica. Así, las formas de gestión indígenas, campesinas y locales de agua se enfrentan a un rango de opciones que oscila entre la incorporación funcional y el reconocimiento genuino. Mientras la primera es una forma de asimilar y someter el ordenamiento indígena, campesino o local a los moldes estatales, la segunda abre la posibilidad de respetar las formulaciones normativas locales y afirmar su capacidad creadora y su autonomía, así como su potencial para encontrar respuestas a sus propios problemas.

## **Marco Conceptual**

Por eso, las políticas de reconocimiento de la diversidad normativa y cultural en los sistemas locales de gestión, no necesariamente significan una mejora. Un reconocimiento hegemónico de las formas de gestión del agua puede acabar congelando la dinámica local. ¿Puede el Derecho moderno vigente en los estados andinos elaborar marcos normativos propicios para enfocar adecuadamente la pluralidad legal y la tensión estructural entre la autonomía local, los principios de equidad y la ley nacional? La rigidez conceptual e institucional que hoy lo caracterizan nos hacen pensar que no podría hacerlo. Se necesitaría un cambio paradigmático en la propia concepción y práctica del Derecho de Aguas. Este tendría que apartarse de sus ideales de abstracción y generalidad, y adoptar una perspectiva pluralista, democrática y atenta tanto al respeto de la diferencia como a la equidad socialmente aceptada. Por eso creemos que el pluralismo legal debe ser reconocido pero teniendo en cuenta que no sería una medida “neutral”. Una consecuencia crucial de su reconocimiento es que las dimensiones de poder involucradas en el control y manejo del agua deben ser sometidas a un debate como el que hemos convocado a través del Congreso WALIR.

## **OBJETIVOS DEL CONGRESO**

Los objetivos centrales del congreso fueron los siguientes:

- Diseminar los resultados de la investigación promovida por el Programa WALIR durante sus cinco años de ejecución.
- Analizar la legislación y las políticas hídricas de los países andinos, así como las características de la variedad de derechos y marcos normativos locales, a la luz de dichas investigaciones y de los aportes de los participantes.
- Debatar los fundamentos de las propuestas neoliberales y estatistas para regular y administrar los recursos hídricos.
- Promover el reconocimiento de la pluralidad legal y los derechos colectivos al recurso hídrico, en términos de justicia social, democracia y sostenibilidad, como ejes de las reformas hídricas en los países andinos.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

- Debatar y difundir los principales resultados de las investigaciones promovidas por el Programa WALIR.
- Crear conciencia sobre la necesidad de legislar y administrar el recurso hídrico a partir de un mayor conocimiento empírico de los sistemas de gestión indígenas, campesinos y locales.
- Resaltar la necesidad de basar las reformas de las normas y políticas hídricas en los países andinos en marcos teóricos renovados y alternativos, tanto al neoliberalismo como al controlismo estatal.
- Generar aportes analíticos y políticos para que conceptos como los de pluralidad legal, justicia social y democracia política, se introduzcan en las reformas de las leyes y políticas hídricas de los países andinos.

## ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO

Organizaciones líderes:

- Universidad de Wageningen – Grupo de Riego y Gestión del Agua
- WALIR-Perú

Co-organizaron:

- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua, IPROGA
- Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”
- Programa Concertación (Universidad de Wageningen, CEDLA-Amsterdam, CAMAREN, Centro Agua e IPROGA)

Afiliación Académica

- CERES Research School

Coordinación Académica y responsabilidades finales:

- Rutgerd Boelens, WUR-IWE, Coordinador del Programa WALIR
- Armando Guevara Gil, PUCP, Coordinador del Proyecto WALIR-Perú
- Jan Hendriks, SNV-Perú
- Francisco Peña, Moderador del Congreso, Coordinador del Proyecto WALIR-México
- Coordinación logística: Jaime Hoogesteger (WUR-IWE), Marco Zeisser y Yasmín Fernández (CBC-Cusco)



## **Capítulo 2**

### **Exposiciones plenarias**



## Capítulo 2.1

### Pluralismo legal y reformas hídricas: ¿Disciplina y uniformización de los órdenes legales desobedientes?

Rutgerd Boelens<sup>3</sup>  
 Universidad de Wageningen  
 WALIR

“Los especialistas coloniales no quieren reconocer que la cultura ha cambiado, y se apresuran a apoyar las tradiciones de la sociedad nativa. Son precisamente los colonialistas los que se han vuelto defensores y partidarios del estilo de vida nativo”. (Frantz Fanon, *Peau Noir*, *Masques Blancs*, 1954).

La diversidad de los derechos de agua locales y la independencia regulatoria de las organizaciones de usuarios en los países andinos constituyen un problema fundamental para quienes hacen políticas y leyes, para los planificadores y profesionales de los recursos hídricos, para las industrias de agua y, en general, para el estado y el mercado como instituciones que requieren de una cancha predecible y uniforme. Para estos actores, tales sistemas de aparente desorden no son sólo incomprensibles y desconcertantes – pues no calzan en la definición dominante de ‘racionalidad’ y en los conceptos estándar de justicia — sino que, más que nada, son incontrolables, intangibles y no pueden ser gobernados.

Los derechos de agua, normas organizacionales y reglas de operación locales en la región andina no son solamente extremadamente complejos, dinámicos, entremezclados, e incluso mutuamente contradictorios entre los propios sistemas, sino que a menudo están en clara contradicción con la legislación nacional. Desde un punto de vista oficial legal, esto añade al desorden y el caos. Desde los puntos de vista locales, sin embargo, es común que estas reglas de juego no sean en absoluto percibidas como desordenadas e intangibles. Más bien se ven como maneras claras y racionales de adaptarse a las condiciones sociales y materiales prevalecientes, a sus obstáculos y oportunidades.<sup>4</sup> Por medio de arreglos y marcos normativos locales vinculan los beneficios y las cargas de la gestión del agua de maneras muy particulares, basados en el contexto. En vez de reflejar principios generales y uniformes o de la Justicia universalizante, se corresponden con diversas esferas y capas de la justicia social: como algo negociado y construido en situaciones históricas y contextos de poder y de colaboración locales. De ahí surgen las concepciones *locales* de ‘justicia’ y ‘equidad’.<sup>5</sup>

Comúnmente, tales derechos y formas organizacionales locales se ven obstruidos y minados, si no declarados totalmente ilegales, por la legislación de agua en los países andinos. En vez de prestar atención a las nociones particulares y contextuales de equidad y justicia, se están

<sup>3</sup> El autor es investigador y profesor de la Universidad de Wageningen, los Países Bajos, y es coordinador general del programa WALIR (Water Law and Indigenous Rights). El autor agradece a Patricio Mena por su apoyo en la traducción, que incluye la traducción de las citas originalmente en inglés.

<sup>4</sup> P.e. Beccar et al. 2002; Boelens & Doornbos 2001; Bustamante 2005; Gelles 2000, Gutiérrez 2006; Hendriks 2006; Isch & Gentes 2006; Oré 2005.

<sup>5</sup> Morales 2006; Pacari 1998; van der Ploeg 2006; Vos 2006.

promoviendo e imponiendo fieramente la Justicia positivista, la mono-legalidad y una uniformidad normativa forzada y jerárquica. Efectivamente, la legislación hídrica y las políticas estatales modernas son una expresión de los discursos de igualdad poscoloniales. Pero como De la Cruz (1993) ha observado, “el principio de igualdad ante la ley es válido entre idénticos y profundamente injusto entre diversos”.

Históricamente, y con frecuencia sigue siendo así, en la mayoría de los países andinos el estado y sus instituciones han tenido y tienen la prerrogativa exclusiva de hacer las leyes, reglas y procedimientos; definir y asignar los derechos de agua; y sancionar su implementación. Es común el rechazo de la existencia de enfoques y prácticas de gestión de las comunidades campesinas o pueblos indígenas. La sociedad es retratada como una realidad homogénea en la cual no calzan nociones de diversidad de derechos. Muchos conceptos y procedimientos se copian de las leyes extranjeras. Al creer en el mito de la ingeniería social y legal se asume que la simple promulgación de una ley oficial hará que la multifacética realidad del riego en la región andina acabe moldeada y homogenizada para lograr una gestión llamada “moderna, “eficiente” y “racional”.

El estado-nación moderno (es decir, poscolonial republicano) encuentra sus raíces filosófico-políticas en la adopción del pensamiento hobbesiano. Un estado monolegal y omnipotente era necesario para prevenir lo que es la condición natural de la interacción humana: la guerra de todos contra todos. En la región, históricamente, esta ‘naturaleza’ o ‘situación natural’ siempre ha sido asociada con la ‘ingobernabilidad’ de los indios, los comuneros y otros grupos marginados, tanto en los asuntos hídricos como en otros escenarios sociales. Para prevenir esta guerra hobbesiana de todos contra todos (o más adecuadamente: ‘la rebelión de los pueblos indígenas y comunes contra las clases elites’), era necesaria la construcción política de un estado coercitivo, unitario. El monopolio estatal sobre la violencia y la producción de leyes con una supuesta ‘racionalidad universal’ (pero desarrollada, promulgada y sancionada por las clases dominantes) controlaría a este ‘estado natural’ y a su diversidad de sistemas de derechos ‘desordenados’ y formas de justicia ‘desobedientes’.

Como resultado, desde la instalación de los estados poscoloniales, la centralización de las leyes hídricas está ideológicamente basada en las siguientes nociones (von Benda Beckmann et al. 1998; Guevara Gil 2006; Roth et al. 2005; Stavenhagen 2002):

- el estado goza del monopolio sobre la generación e implementación de reglas y la resolución de disputas hídricas, y subyuga a todas las otras autoridades o formas de derechos;
- el sistema legal es construido sobre una ideología igualitaria liberal y enfatiza la unidad y la uniformidad (las mismas reglas y regulaciones de agua se aplican para todos);
- es universalista (está basado en estándares que son reproducibles y predecibles en todos los rincones del mundo );
- la gestión está organizada jerárquica y burocráticamente (basada en una red prescrita de normas e instituciones que se imponen al usuario de agua desde arriba, siguiendo procedimientos escritos preestablecidos que aseguran que los derechos y las obligaciones locales correspondan con las recetas nacionales);
- separa las funciones legislativa, judicial y ejecutiva en el marco de los derechos de agua;
- el sistema legal es autorreferencial, se justifica a sí mismo porque determina ‘lo que es recto’.

Una presuposición importante de la ley modernista es la idea de que la sociedad responderá directa y automáticamente a las normas gubernamentales. Mi asombro fue grande cuando, en un curso interandino WALIR sobre Derecho de aguas y pluralismo legal, mi colega Armando Guevara preguntó a un grupo de profesionales jóvenes: “¿Cuál es la velocidad de la ley?”. Pero me asombré aún más cuando un joven abogado ecuatoriano respondió: “En el Ecuador es de 50 kilómetros por día”. “En el Perú”, respondió Armando, “se asume que las leyes alcanzarán las fronteras, y estarán totalmente activas en la nación entera, desde el día siguiente de haber sido publicadas en el diario oficial limeño, es decir, 1 día después de haber ‘partido’ de Lima, el ‘centro civilizado’, hacia el ‘interior’. Después de ese día, el legislador supone que la gente en la ‘periferia’ no sólo *conoce* la Ley sino que *quiere* conocerla para no aislarse de la modernidad”.

Otra presuposición básica de la ley moderna es que la estandarización de los acuerdos generales según el modelo occidental sería de beneficio para todos y todas y que, entre otros, produciría derechos eficientes y una organización racional de la gestión del recurso hídrico. Las diferencias culturales y sociolegales se evaporarían inmediatamente después de que los pueblos y las culturas hubieran experimentado la racionalidad de la regulación estandarizada, racional, occidental y globalmente válida. En este sentido positivista, las leyes de agua estatistas-nacionalistas de los años ’70 tienen mucho en común con las últimas propuestas legales de corte neoliberal.

El economista peruano Hernando de Soto, de mucha influencia en la construcción de nuevas políticas neoliberales (trans)nacionales, explica que la falta de esta normatividad universal en los países supuestamente ‘cerrados’ es la mayor causa de no poder entrar plenamente en el sistema mundial del capitalismo. “Como están las cosas, la creación de un sistema de propiedad integrada en las naciones no occidentales es imposible. Los arreglos de propiedad extralegales están dispersos entre docenas, a veces centenas, de comunidades; los derechos y otra información son conocidos solamente por la gente de adentro o los vecinos. Todos los arreglos de propiedad extralegales característicos de la mayoría de las naciones del Tercer Mundo y excomunistas deben ser entretejidos en un solo sistema del cual se saquen principios legales generales” (De Soto 2000: 162). En el Norte, al contrario, “al cambiar el reconocimiento de la propiedad de arreglos locales hacia un orden mayor de relaciones sociales y económicas hizo que las cosas y los negocios fueran mucho más fáciles. La propiedad formal los liberó de los tediosos arreglos locales inherentes a las sociedades cerradas” (pp. 174-175).

De acuerdo con De Soto, la misión civilizadora de las naciones avanzadas y de la comunidad académica es apoyar a los gobiernos de los países subdesarrollados para construir sistemas de propiedad formal y mercantil que “incluyan a todos los ciudadanos” (p. 180). Para intercambiar los derechos de agua y los servicios, y traer prosperidad de acuerdo con el muy conocido “capitalismo popular” de De Soto, una condición primordial es la construcción de un mundo con valores y relaciones de propiedad uniformes que, a diferencia de las nociones localmente diversas de derechos, calza precisamente con la realidad imaginada de ‘interacción e intercambio civilizados’. “Estándares comunes en un solo cuerpo de ley son necesarios para crear una economía moderna de mercado” (2000: 164). Esto respondería a la demanda del pueblo de ser librado del misterio y la incertidumbre de los derechos locales colectivos y otros ‘arreglos arbitrarios’.

La noción legalista unitaria es muy fuerte. Como Marc Galanter observara hace mucho: “La ley oficial moderna incluye técnicas para erosionar y suprimir el derecho local ... la Ley ...

no tolera rivales; disuelve lo que no ha sido transformado en ley moderna y absorbe lo que queda” (1966: 163-164). Es cierto que, hasta hace poco, la tradición legal liberal-positivista rechazó la idea de una posible existencia del pluralismo legal, y el hecho de que la construcción y funcionamiento de la ley ocurre en la acción social y está embebida de las relaciones de poder existentes.<sup>6</sup> Desconoció que las leyes de agua formales no constituyen un sistema racional para planificar y diseñar la vida de la sociedad, sino que son fenómenos culturales y productos socio-políticos. En un contexto de pluralidad legal, sin embargo, las regulaciones y normas estatales solo adquieren significado al ser interpretadas, puestas en vigor y manipuladas en los escenarios sociales donde interactúan con los sistemas de derecho local.

Al sufrir la negación legal de sus derechos de agua, los grupos de usuarios, comunidades campesinas y pueblos indígenas reclaman el derecho de un acceso más igualitario a los recursos (“el derecho a la igualdad”) y los derechos a practicar una diferencia autosostenida con respecto a los contenidos de sus derechos y marcos normativos hídricos (“el derecho a la diferencia”, Boelens & Gelles 2005). Sin embargo, en la práctica legal en los Andes, es común que el argumento de la igualdad legal no se aplique para concretar un acceso más igualitario, sino para denegar la diferencia y controlar el ‘desorden de la diversidad’. Así, la ideología del argumento de la igualdad deslegitima políticamente y actúa contra las demandas de varios grupos étnicos y sociales para lograr un reconocimiento genuino del derecho a la diferencia. En consecuencia, se concluye con frecuencia que los problemas que ocurren son causados no por el racismo o la opresión de clase, sino por el *atraso* y la *carencia de acceso a la legislación oficial* de las comunidades indígenas y campesinas, ya que estos grupos poblacionales estarían aferrados a sus sistemas de gestión de agua tradicionales y carecen de educación e insumos modernos. El discurso oficial sugiere que serán ‘incluidos’ a través de instrumentos como la capacitación legal, mejora de los medios de comunicación, y el acceso legal e institucional (por medio del desarrollo rural). Se consideran marginados y excluidos del sistema normativo general y en consecuencia de los beneficios sociales de la sociedad nacional. Así surge el imperativo de educar al ‘no educado’, de elevar la conciencia de los ‘inconscientes’, de ‘capacitar’ al ‘incapaz’ con el fin de incluir a los ‘excluidos’.

No obstante lo anterior, hay un matrimonio forzado entre la Ley estatal y el derecho de agua local. La ley oficial general no puede permitirse perder toda su legitimidad por su gran incapacidad para resolver problemas locales particulares. Por eso busca ‘reconocer’ e ‘integrar’ elementos del derecho local. De la misma manera el derecho local, por sus hibridez intrínseca, no puede operar sin relacionarse con el sistema legal oficial.

Pero el matrimonio es muy complicado, entre otras causas, porque varios problemas matrimoniales ponen en duda la capacidad de la ley oficial para salvaguardar los derechos de agua locales, indígenas y campesinos. Como ilustración mencionaré dos respuestas interrelacionadas de la legislación oficial al reclamo de reconocer el derecho local.

Primero, la legislación usa construcciones simplificadas y estereotípicas que representan erróneamente las formas de organización indígenas y campesinas, sus identidades, sus derechos locales, y su dinámica de gestión de los recursos naturales.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Véase Bauer 1997; Boelens & Hoogendam 2002; Boelens & Zwartveen 2005; Dávila & Olazábal 2006; Gelles 2000; Isch & Gentes 2006; Van der Ploeg 2006; Vera 2006, Zwartveen et al. 2005.

<sup>7</sup> Esta esencialización tiene muchas fuentes: Los regímenes colonial y modernista de representación, a través de ‘conceptualizaciones negativas’, han retratado a la comunidad andina y el derecho colectivo al agua como

La esencialización y la simplificación no sólo son un *error*, sino que con frecuencia tienen un propósito político.<sup>8</sup> La anterior observación de Frantz Fanón es llamativa. El lado oscuro de la cuestión del reconocimiento es el peligro de restringir la autonomía local, encadenando estos grupos a nuevas reglas estrictas, encajonándolos dentro de un sistema de leyes estatales generalizadoras. Las dinámicas y las múltiples manifestaciones de los sistemas de derechos de agua locales no pueden ser codificadas en términos legales generales sin que se pongan en peligro sus cimientos. Se refieren a un amplio rango de sistemas y culturas legales *vivas* y diversas que constantemente reorganizan sus reglas, *precisamente para mantener su identidad y su capacidad de resolución de problemas*. Políticas de encajonamiento de las normatividades hídricas andinas facilitan el control central sobre los sistemas de gestión no oficiales. Las construcciones esencializadas y naturalizadas, una vez codificadas en las regulaciones nacionales, están siendo convertidas (de manera consciente o no) en herramientas políticas para congelar, subordinar y deslegitimar la diversidad de los repertorios sociolegales localmente existentes.

Segundo, el reconocimiento legal y la subsiguiente congelación del repertorio sociolegal local, sobre la base de conceptos naturalizadas de ‘cultura indígena’ o ‘enfoque campesino de la gestión hídrica’, no sólo tienen repercusiones para aquellos grupos de la sociedad que están ‘reconocidos’, sino que también impactan sobre la gente o los sistemas de gestión que *no* tienen este espaldarazo legal. Como una consecuencia directa de este no-reconocimiento, éstos tienen que sufrir una exclusión de ciertos servicios y derechos básicos. La legalización de unos está acompañada de la *ilegalización* de otros. Como observa Assies (2006), el estado neoliberal no ‘reconoce’ simplemente la comunidad, la sociedad civil o la cultura indígena, sino que las reconstruye en función de su propia imagen. Esta política hace distinciones, entre otras, entre el ‘indio bueno’ y el ‘indio malo’, en las que el primero presenta demandas culturales ‘compatibles’ con el proyecto neoliberal, mientras que el segundo es el ‘indio radical’ que reclama transformaciones mediante la redistribución del poder y los recursos. El segundo, ‘desobediente’, es ilegalizado. Según Hale, “los actores políticos y económicos poderosos usan el multiculturalismo neoliberal para afirmar la diferencia cultural, a la par que retienen la prerrogativa de discernir entre los derechos culturales consistentes con el ideal de un pluralismo liberal y democrático, y aquellos derechos culturales contrarios a ese ideal. Al

---

arreglos institucionales atrasados que serían, y deberían ser, presa de la ‘tragedia de los comunes’. Las escuelas indigenistas y románticas andinistas, por el contrario, han presentado una ‘construcción positiva’ reificada para imaginarse la comunidad. Las escuelas académicas neo-institucionales (p.e. CPR) también han defendido a la comunidad contra la idea de la ‘tragedia’, pero sobre la base de principios y derechos universales que caracterizarían a las ‘instituciones colectivas racionales, exitosas’, de acuerdo con un conjunto de criterios igualmente universalistas para juzgar las ‘buenas prácticas’. (Cf. Albo 2002; Assies 2006; Baud 2006; Boelens et al. 2006; Degregori 2000; Isch & Gentes 2006; Urteaga & Boelens 2006). En todas las escuelas, los modelos institucionales simplificados, abstraídos de la complejidad, no sólo han rechazado la diversidad existente, sino que también han transformado la forma de *interpretar* la realidad. Comúnmente en la región andina, estas expresiones simplificadas, mayormente mutadas y sesgadas de ‘etnicidad’, ‘comunidad’, o ‘derecho de agua’, han ingresado en la ley cuando quienes hacen las leyes han reconocido la supuesta ‘ley consuetudinaria’.

<sup>8</sup> La carencia de adaptabilidad de las leyes y las políticas de agua de los países andinos no debería sólo ser puesta en términos de desadaptación, error o falta de conocimientos. Tampoco es solamente una cuestión de clases que imponen las reglas, ya que hay también otros actores que participan activamente estableciéndolas, tales como ONG e incluso las propias organizaciones campesinas usuarias del agua. Más que a través de la creación e imposición coercitiva de leyes y reglas, el intento de colonizar las conciencias de los usuarios y usuarias del agua y redefinir sus marcos de referencia normativos y sus reglas y derechos de gestión cotidiana del agua se ha hecho más y más fuerte. Esto involucra la reestructuración de las instituciones locales de agua hacia aquellas que calzan en las estructuras administrativas y de control estatales y del mercado.

hacerlo, promueven una ética universalista que constituye una defensa del propio orden capitalista neoliberal” (Hale 1002: 491).<sup>9</sup>

De Soto estaría de acuerdo con ello pues observa que: “...así es básicamente como la ley occidental fue hecha: gradualmente desechando lo que no era útil ni implementable, y absorbiendo lo que funcionaba” (187). Retornamos a su análisis porque en su pleito por ‘conocer’ y ‘entender’ profundamente las manifestaciones de la complejidad extralegal, es analíticamente mucho más ‘avanzado’ (y políticamente mucho más ‘inteligente’ y ‘peligroso’ que la tradición liberal o sus oponentes socialistas que coinciden en negar los derechos locales.

Para De Soto, el objetivo no es la formalización de la ley como tal sino resaltar su importancia como medio para “crear un mercado ordenado” y “fomentar la ley y el orden” (p. 198) y, por lo tanto, más que nada, su habilidad para definir y defender los *derechos privados*. Estos deben ser apoyados y defendidos por la ley estatal como *la* manera de lograr la integración y la igualdad de todos. “Los derechos privados son posiblemente la institución más importante de integración social y política. La propiedad crea un compromiso con el orden político y legal, ya que garantiza los derechos de propiedad: hace que el ciudadano sea como una especie de co-soberano. Como tal, la propiedad [privada] es el principal vehículo para inculcar a las masas el respeto a la ley y el orden, y el interés en la preservación del *status quo*” (Pipes, citado por De Soto 2000: 196).

Entonces, para garantizar el aprecio por este *statu quo* y generar estabilidad, los corazones y las mentes locales deben ser seducidos a abandonar sus repertorios locales de derechos de agua y leyes consuetudinarias, y en su lugar valorar la necesidad de la ley formal y su defensa de los derechos privados y transferibles. El proceso de inclusión de los derechos e instituciones locales, donde sea posible, deberá ser desarrollado a través de herramientas y estrategias participativas y no por medio del poder vertical del estado ni de la violencia de los agentes privados. Según De Soto, que cierra los ojos ante la amplia resistencia cotidiana, la violencia no es ni siquiera necesaria: “La característica más notable de estas instituciones, en todo el mundo, es su deseo de ser integradas al sector formal”, o, en otras palabras, “los extralegales quieren entrar a la legalidad” (2000: 178). Es tal como advirtió Foucault, un poder sutil, participativo y disciplinante que auto-normaliza a los marginados: *las leyes estatales y las leyes del corazón, por fin idénticas*.

Según De Soto los resultados serán buenos: “Todos se beneficiarán del capitalismo globalizante dentro del país, pero el beneficio más obvio y grande será para los pobres” (Ibíd.: 190). Esto es, *si es que* los pobres incapaces y las masas ignorantes, con sus arreglos ‘extralegales’, pueden ser convencidos. Por su parte, éstos necesitan proveer de información sobre sus diversos derechos existentes y sobre cómo transformar e integrar sus propiedades para incorporarlas al sistema formal. Así, el estado tendrá “la información necesaria para integrar al pobre y sus posesiones en un marco legal, de modo que por fin empiecen a ser actores dentro del sistema capitalista” (p.188). En efecto, no sólo son ‘los pobres’ los que necesitan ser incluidos, sino, sobre todo, todas sus posesiones, sus mentes y sus corazones.

---

<sup>9</sup> Existe una nueva corriente de multiculturalismo neoliberal que en su proyecto político de reconocimiento organiza “... iniciativas que vienen con límites claramente articulados, intentos de distinguir entre derechos que son aceptables de aquellos que no lo son [...] definiendo el lenguaje de la contención; manifestando qué derechos son legítimos, y qué formas de acción política son apropiadas para lograrlos ...” (Hale 2002: 490).

Pero, ¿cómo vencer la eventual resistencia a la formalización?<sup>10</sup> Esto es obviamente importante, ya que “en el Perú, por ejemplo, el gobierno ha intentado formalizar la propiedad por lo menos veintidós veces en los 400 años tras la conquista española. Su tasa de éxito: cero” (p. 170). Por lo tanto, el mismísimo corazón de los derechos locales es invadido *desde abajo*, para subsecuentemente ser absorbido y codificado en un marco formal envolvente. Lo que se busca es un contrato social general fundamentado en un sistema de propiedad formal, y construido en una estructura política que parece estar anclada en los arreglos *proprios* de la gente, pero que fundamentalmente representa los intereses del control estatal y la gobernanza eficiente por el mercado. Así, a diferencia de sus predecesores monolegalistas liberales o socialistas, desde Bentham y Bolívar hasta las revolucionarias Juntas Militares de los 1970s (que directamente rechazaron los sistemas de propiedad local), el moderno hacedor de leyes y políticas de De Soto, por el contrario, ‘reconoce’ el pluralismo legal.<sup>11</sup> Estudia y acoge los principios, manifestaciones y funcionamientos de los derechos de agua locales y la ley viva de la gente para, con esta información, ‘incorporar’ estas reglas, derechos y racionalidades particulares y sutilmente aplastarlas hasta la muerte. O, dicho de manera eufemística: “Una vez que el gobierno obtiene esta información, será capaz de explicar sus intenciones de una manera que los pobres puedan entender y con la cual puedan relacionarse. Como resultado, apoyarán con entusiasmo la agenda de la reforma. Los pobres se volverán la máquina de relaciones públicas más efectiva para la reforma” (Ibíd.: 1991). En efecto: no por la fuerza, sino capacitando a los incapaces.

Es más, si los ‘incuestionables beneficios’ de la ley formal y quienes lideran la reforma de la propiedad logran seducir a estas gentes comunes con sus leyes comunes, éstos se volverán los proveedores de datos de inteligencia necesarios para el control estatal y la expansión del mercado, escaneando críticamente sus propios derechos y propiedades. Por lo menos, ésta es la esperanza de los misioneros de la actual modernización legal, como De Soto: “Sólo cuando la ley formal reemplace a los arreglos extralegales como fuente de protección de la propiedad, la gente aceptará su legitimidad y estará interesada en proveer a las autoridades de la información necesaria para mantener sus mapas y registros actualizados. [...] Los líderes de la reforma de la propiedad necesitan describir cómo el capitalismo popular afectará a muchos grupos de interés, mostrarles los beneficios que derivarán de ello, y persuadirlos de que es un ejercicio en el que todos los elementos de la sociedad ganan” (2000: 204-206).

Primeramente, no ‘todos ganan’ en tal proyecto de reconocimiento e igualación de los derechos de agua y las formas de propiedad y organización (a nombre del capitalismo popular). Segundo, se olvida que las luchas por la redistribución económico-material y el reconocimiento cultural necesariamente se combinan (Roth et al. 2005; Zwarteveen et al. 2005). En este contexto, el estado y las políticas neoliberales a menudo fácilmente aceptan el derecho a la gestión colectiva propia, a la organización local basada en el contexto, al reconocimiento de las fuentes de agua sagradas y a la práctica espiritual, etc.. Sin embargo, éstos no deberían ser

---

<sup>10</sup> En el análisis de De Soto, la resistencia no es vista como una protesta social amplia contra la uniformización o el control hegemónico del estado y el mercado, sino como a) los “extralegales” que no logran entender los beneficios de los derechos uniformes y el capitalismo popular, y b) las élites locales que se benefician de los arreglos extralegales. Lo primero se resuelve a través de la educación y de la ‘incorporación de sus sistemas de derechos’; lo segundo por el mismo mercado que convencerá a las elites de sus beneficios porque ‘promueve la ley y el orden, y pone el dinero en los bolsillos de la élite’ (2000: 198).

<sup>11</sup> De Soto va más allá y critica a los abogados, particularmente en el Sur, por no estudiar el pluralismo legal: “la verdad es que los abogados en estos países están generalmente demasiado ocupados estudiando la ley occidental y adaptándola. Se les ha enseñado que las prácticas locales no son ley genuina sino un área romántica de estudio que mejor se deja a los folcloristas” (2000: 187).

## **Pluralismo Legal y Reformas Hídricas**

negociados *contra* la redistribución de los derechos materiales, tales como los derechos de agua y los derechos a un acceso equitativo al recurso y a otros bienes relacionados.

Es por eso que, a menudo, las organizaciones locales simultáneamente aceptan y/o objetan los regímenes legales y políticos que pretenden re-representar y ‘externalizar’ sus normas, valores, formas de organización y prácticas culturales. Esto se debe a que en muchas ocasiones, dentro del reconocimiento cultural, se les niega la distribución equitativa del agua y otros recursos que forman la base de su existencia. Así, sus propuestas responden a una búsqueda de legitimidad y fortalecimiento de sus derechos locales, colectivos y dinámicas, sin entrar en las trampas de la esencialización y romantización, y por eso incluyen tanto el ‘reconocimiento’ cultural como la ‘redistribución’ material.

## Referencias

- Albó, Xavier  
2002 *Iguales aunque diferentes*. La Paz: CIPCA.
- Assies, Willem  
2006 'Reforma estatal y multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI'. En: *Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. R. Boelens, D. Getches & A. Guevara (eds), WALIR – AbyaYala - IEP. Lima: IEP.
- Baud, Michiel  
2006 'Indigenismo, políticas de la identidad y los movimientos indígenas en la historia andina'. En: *Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. R. Boelens, D. Getches & A. Guevara (eds), WALIR – AbyaYala - IEP. Lima: IEP.
- Bauer, Carl  
1997 'Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976-95', *World Development*, 25 (5): 639-656.
- Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann & Joep Spiertz  
1998 "Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies". In: *Searching for Equity. Conceptions of Equity and Justice in Peasant Irrigation*. R. Boelens & G. Dávila, eds., Pp. 57-69. Assen: Van Gorcum.
- Beccar, Lily, Rutgerd Boelens & Paul Hoogendam  
2002 'Water rights and collective action in community irrigation', en: R. Boelens & P. Hoogendam (eds), *Water Rights and Empowerment*, pp. 1-21. Assen: Van Gorcum.
- Bustamante, Rocío  
2005 Normas indígenas y consuetudinarias sobre la gestión del agua en Bolivia. WALIR Studies vol 10, Centro AGUA / UMSS, CEPAL & Wageningen University, Cochabamba.
- Boelens, Rutgerd & Bernita Doornbos  
2001 "The Battlefield of Water Rights. Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands", *Human Organization*, 60 (4): 343-355.
- Boelens, Rutgerd & Paul Hoogendam, eds.  
2002 *Water Rights and Empowerment*. Assen: Van Gorcum.
- Boelens, Rutgerd y Paul H. Gelles  
2005 'Cultural politics, communal resistance and identity in Andean irrigation development', *Bulletin of Latin American Research* 24 (3): 311-327.
- Boelens, Rutgerd & Margreet Zwarteveen  
2005 'Prices and politics in Andean water reforms.' *Development and Change* 36 (4): 735-758.
- Boelens, Rutgerd, David Getches & Armando Guevara (eds),  
2006 *Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. WALIR – AbyaYala - IEP. Lima: IEP.
- Cruz, Rodrigo De la  
'Aportes del derecho consuetudinario a la reforma jurídica del Estado', en: Ribadeneira et al., *Derecho, Pueblos Indígenas y Reforma del Estado*. Quito: AbyaYala.
- Dávila, Gloria & Hugo Olazábal  
2006 De la mediación a la movilización social: Análisis de algunos conflictos de agua en Chimboraz. WALIR, *Interjuntas, SNV*. Quito: AbyaYala.
- Degregori, Carlos Iván (ed.)  
2000 *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, IEP.
- Gelles, Paul H.  
2000 *Water and Power in Highland Peru: The Cultural Politics of Irrigation and Development*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Guevara G., Armando

## Pluralismo Legal y Reformas Hídricas

- 2006 'Official water law versus indigenous and peasant rights in Peru', en: *Water and Indigenous Peoples*, R. Boelens, M. Chiba and D. Nakashima (eds.), pp. 126-143. WALIR, UNESCO. Paris: UNESCO.
- Gutiérrez, Zulema  
2006 *Riego Campesino y Diseño Compartido. Gestión local e intervención en sistemas de riego en Bolivia*. WALIR – AbyaYala – IEP. Lima: IEP.
- Hale, Charles R.  
2002 'Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala', *Journal of Latin America Studies* 34 (3): 485-524.
- Hendriks, J.,  
2006 Legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos en países de la región andina.' En: P. Urteaga & R. Boelens (eds.), *Derechos Colectivos y Políticas Hídricas en la Región Andina*. WALIR – AbyaYala - IEP. Lima: IEP.
- Isch, Edgar & Ingo Gentes (eds)  
2006 *Agua y Servicios Ambientales. Visiones críticas desde los Andes*. WALIR – AbyaYala – CAMAREN. Quito: AbyaYala.
- Morales, Evo  
2006 'Message on behalf of the Indigenous Peoples'. In: *Water and Indigenous Peoples*. ed. R. Boelens, M. Chiba & D. Nakashima, UNESCO – WALIR. Paris: UNESCO.
- Oré, Maria Teresa  
2005 *Agua. Bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca*. PUCP, WALIR. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Pacari, Nina  
1998 'Ecuadorian water legislation and policy analyzed from the indigenous-peasant point of view'. In: *Searching for equity. Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*. R. Boelens & G. Dávila, eds., Pp. 279-287. Assen: Van Gorcum.
- Ploeg, Jan Douwe van der  
2006 *El Futuro Robado. Tierra, agua y lucha campesina*. WALIR – AbyaYala - IEP. Lima: IEP.
- Roth, Dik, Rutgerd Boelens y Margreet Zwartveen (eds.)  
2005 *Liquid Relations. Contested Water Rights and Legal Complexity*, New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.
- Soto, Hernando De  
2000 "The Mystery of Legal Failure", in: *The Mystery of Capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Pp 153-203. New York: Basic Books.
- Stavenhagen, Rodolfo  
2002 'Indigenous peoples and the state in Latin America: and ongoing debate' En: *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. R. Sieder (ed). Basinstoke & NewYork: Palgrave.
- Urteaga, Patricia & Rutgerd Boelens (eds.)  
*Derechos Colectivos y Políticas Hídricas en la Región Andina*. WALIR – AbyaYala – IEP, Lima: IEP.
- Vera, Juana  
2006 'Género, etnicidad y derechos de agua. Un estudio comparativo de las legislaciones en los países andinos' En: *Agua y Derecho. Políticas Hídricas, Derechos Consuetudinarios e Identidades Locales*, R. Boelens, D. Getches & A. Guevara (eds.). WALIR – AbyaYala – IEP. Lima: IEP.
- Vos, Jeroen  
2006 *Pirámides de Agua. Construcción e impacto de imperios de riego en la Costa Norte de Perú*. WALIR – AbyaYala – IEP. Lima: IEP
- Zwartveen, Margreet, Dik Roth & Rutgerd Boelens  
2005 'Water rights and legal pluralism: beyond analysis and recognition'. En: *Liquid Relations*. Roth, Boelens, & Zwartveen (eds.). New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.

## Capítulo 2.2

### “Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales”<sup>12</sup>

Armando Guevara Gil, Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen, y  
David Getches, Universidad de Colorado-Boulder,  
Investigadores Programa WALIR

La región andina alberga a millones de familias minifundistas, usualmente organizadas en comunidades campesinas e indígenas. Más allá de su gran diversidad, comparten una serie de rasgos sociales, culturales, políticos y ecológicos que se originan en la larga historia de los Andes. Uno de ellos, por ejemplo, es la formulación de marcos normativos locales que se nutren de la experiencia histórica que han atravesado y de elementos provenientes del derecho oficial, sea éste colonial o republicano. Así, las bases políticas, sociales y culturales de las comunidades no son estáticas sino que generalmente se adaptan a las nuevas estructuras de poder. En parte, el propio artefacto sociocultural denominado ‘comunidad’ tiene sus orígenes en la legislación colonial y en su política de ‘reducciones’ de la población andina. Sin embargo, estos antecedentes no significan que las comunidades indígenas y campesinas sean fósiles históricos, rezagos decadentes de la “mancha india” o parajes lejanos del paisaje andino. Todo lo contrario, en particular en la sierra, las comunidades crecen en número y en importancia económica, agroecológica y política. La agricultura de subsistencia de pequeña escala que se practica en las comunidades y pueblos andinos es el fundamento de la seguridad alimentaria, tanto local como nacional, y su participación en la agricultura comercial está creciendo. Además, recién se empieza a valorar su enorme contribución a la preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales que manejan y, por último, las comunidades son grandes protagonistas políticos en sus entornos locales y regionales (y hasta nacionales en el caso del Ecuador y Bolivia).

Otro rasgo que caracteriza a las comunidades indígenas y campesinas se deriva de la forma en que enfrentan el reto climático e hidroecológico que los Andes imponen. Al hacerlo, convierten al control hídrico y a la adaptación a condiciones de escasez de agua en ejes fundamentales de sus estrategias de supervivencia y agroproducción. Es por eso que las normas y prácticas propias de las organizaciones de usuarios y de las comunidades campesinas e indígenas juegan un papel clave en la gestión local del agua. Al nutrirse de su experiencia histórica, incorporan elementos de las tradiciones hídricas andinas, coloniales y republicanas, y de las normas y tecnologías ‘modernas’. En el caso del riego, por ejemplo, tanto los sistemas antiguos como los nuevos se caracterizan por contener prácticas y normas propias y específicas, donde las normatividades se derivan de marcos legales locales y supralocales. No son normas estáticas sino dinámicas, que se encuentran en un proceso permanente de reformulación.

---

<sup>12</sup> Este trabajo es un resumen de los capítulos 1, 5 y 13 del libro **Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales**, editado por los autores de esta ponencia (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie Agua y Sociedad, Sección WALIR, 2006). Las referencias y bibliografía empleada se pueden consultar en el libro indicado.

En este proceso, el ‘derecho consuetudinario (‘campesino’, ‘indígena’ o ‘local’) se imbrica con las normas, procedimientos y formas organizativas del derecho oficial. Aunque las autoridades campesinas e indígenas son por lo general la primera instancia de control en materia de derechos de agua y resolución de los conflictos, también se recurre a las reglas y representantes de las instituciones oficiales. Así, los usuarios apelan frecuentemente a reglas y prácticas ‘mixtas’. Por ello, dentro de un solo sistema de riego, comunidad campesina o micro-cuenca hidrográfica, interactúan reglas y derechos de fuentes múltiples: el derecho oficial (en todas sus interpretaciones por diversos agentes estatales y ‘receptores’ ciudadanos), el derecho consuetudinario (campesino o indígena, sea formalizado o no), el derecho inspirado por la religión (basado, por ejemplo, en prescripciones de la religión católica o andina), el ‘derecho de los proyectos de desarrollo’ o normas de otro origen.

Como parte integral de sus estrategias productivas, campesinos, indígenas y otros usuarios de agua aprovechan la existencia de la pluralidad jurídica para defender sus intereses y manejar sus conflictos. Al hacerlo, producen una interlegalidad en la que los actores interesados en la gestión del agua articulan, reinventan y experimentan con reglas y derechos de origen diverso. Los espacios de creación, reproducción y modificación de las normas se ubican alternativamente dentro y fuera de las comunidades andinas y de los sistemas de gestión del agua. Por eso, es mucho más productivo estudiar la gestión de los recursos hídricos desde el punto de vista de la pluralidad legal, de la articulación interactiva, muchas veces estratégica y consciente, de múltiples repertorios sociolegales. Esta perspectiva evitará que caigamos en la trampa de considerar al derecho consuetudinario como una estructura normativa que sólo consiste de un conjunto de ‘costumbres ancestrales’, ‘normas antiguas’ y ‘tradiciones’. Ciertamente que las costumbres y tradiciones pueden alimentar a las normas vigentes, pero no como única fuente normativa ni como referentes inmóviles. Lo hacen, más bien, como un conjunto de normas contemporáneas que contribuyen a controlar a los integrantes de un grupo social; son normas que se encuentran en un proceso permanente de reformulación y transformación.

A pesar de la enorme diversidad sociolegal y cultural que enfrentan, la mayoría de los estados-nación andinos (tal vez con la excepción de Bolivia) se ha caracterizado por instaurar un centralismo legal muy marcado en el ámbito de sus legislaciones sobre recursos hídricos. Todavía se considera que la elaboración de leyes, reglamentos y procedimientos, y la definición y adjudicación de derechos sobre el agua son dominios exclusivos del Estado. De igual manera, el control sobre la ejecución de estas leyes y la aplicación de las sanciones respectivas siempre han sido considerados como el privilegio de las instituciones y los agentes estatales. Aún en los casos en que los intereses de los grupos campesinos sean reconocidos formalmente para la elaboración de la legislación y las políticas públicas sobre el agua, por lo general este reconocimiento no se traduce en una práctica social efectiva. La legislación hídrica suele caracterizarse, más bien, por su falta de adecuación a la realidad local y nacional, su poca efectividad, y su concentración en una minoría de sistemas de riego grandes y de productores llamados ‘modernos’.

‘En el campo’, los repertorios normativos locales suelen ser discriminados, rechazados o calificados como ‘irracionales’, ‘ineficientes’ y ‘atrasados’. Así, a través de la marginación histórica de los derechos locales, la negación de las culturas e identidades múltiples, y la opresión de los sistemas de gestión y organización propios, los Estados andinos han mermado las formas y estrategias de subsistencia de las sociedades indígenas y campesinas. Según el análisis positivista de los hidrócratas, éstas ‘carecen de insumos modernos y educación’ y por eso llegan a la conclusión de que el problema existente se debe principalmente al *atraso* de

estos grupos y a una *falta de acceso* a la legislación oficial. El discurso oficial sugiere que a través de la explicación - es decir, la capacitación legal -, el mejoramiento de los medios de comunicación y el acceso legal e institucional - mediante el desarrollo rural - se debería posibilitar la inclusión de estos pueblos y de sus organizaciones de usuarios de agua. Al definirlos como marginados y excluidos del sistema normativo general y de los beneficios de la sociedad nacional, se llega a un diagnóstico que promueve el desarrollo de proyectos que procuran la capacitación de los 'incapaces', la concienciación de los 'inconcientes' y la inclusión de los 'excluidos'.

Bajo esta lógica de inclusión prejuiciosa y vertical, la legislación en los países andinos, y en particular la legislación especial promulgada *para* estos sectores sociales, suele desconocer la importancia de analizar las culturas andinas y sus formas de gestión como un proceso dinámico y adaptable a los nuevos retos y contextos. Prescriben normas y formas institucionales que se basan en las proyecciones esencializadas y románticas, codificando conceptos estáticos como 'lo indígena' y 'la comunidad campesina'. Los legisladores, gestores de políticas y estudiosos han empleado diferentes prismas para analizar y regular la realidad andina, la 'cuestión indígena' y el tema de la 'comunidad campesina'. Estos prismas, prejuicios y enfoques esencialistas a menudo han alimentado a las 'políticas de reconocimiento' - racistas, revolucionarias, modernistas o románticas. No toman en cuenta que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de los Andes, en toda su variedad, representan figuras históricas y culturales específicas en cuanto a su forma de acción colectiva y gestión de recursos naturales, y que éstas se hallan insertas en culturas particulares con sus repertorios, símbolos y significados normativos propios, y sus economías locales sustantivas. Esta dinámica no se presta a una romantización o esencialización. Los pueblos indígenas y comunidades campesinas sondean en otros sistemas culturales y discursos normativos, seleccionando y apropiándose de aquellos elementos, herramientas y significados que pueden fortalecer sus posiciones y legitimar sus reclamos. De esta manera logran construir nuevas y diversas identidades indígenas y formas organizativas campesinas, que estratégicamente representan a las personas y colectividades en sus estrategias agro-productivas y en sus luchas contra la subordinación y discriminación.

Por eso, la otra cara de la medalla del reconocimiento siempre ha sido el gran peligro de reducir la autonomía de estos sectores, de encadenarlos a nuevas reglas estrictas, de encajonarlos en el sistema positivo. La dinámica del derecho local, sus manifestaciones múltiples, la gran variedad de reglas y formas de organización social -por ejemplo para la gestión del agua-, así como las costumbres, las creencias y tradiciones relacionadas con el agua, no pueden codificarse en términos legales únicos sin perjudicar sus fundamentos básicos. Es un panorama amplio de diversas culturas vivas, de distintos grupos sociales, que se reorganizan y cambian sus reglas y derechos locales de manera permanente, precisamente para mantener su identidad y capacidad de solución y negociación. Aquí es importante constatar que en los Andes hay muchas formas de gestión del agua que, a primera vista, parecen estar muy influidas por el sistema legal oficial. Sin embargo, un análisis más profundo muestra lo contrario.

Un ejemplo claro es la estructura organizativa que tienen muchos de los sistemas de riego andino. Frecuentemente tienen la estructura formal de las Juntas de Regantes, los Directorios de Riego u otras estructuras prescritas por las leyes nacionales. Hasta la estructura jerárquica y la forma de representación muchas veces son idénticas a lo estipulado en la legislación oficial. Pero a pesar de la supuesta homogeneidad y formalidad 'para la representación externa' y la 'protección formal', existe una enorme diversidad organizativa y normativa bajo esta superficie: normas y derechos al margen y en contra de la legislación oficial. Por eso es que

podemos observar la existencia simultánea y traslapada de diversas normas, formas organizativas así como escenarios y estrategias de ‘reconocimiento’ en los Andes: proyectos de codificación oficiales y estrategias contra-hegemónicas – intra-legales, extra-legales e ilegales. Además, varios sistemas normativos locales e indígenas de gestión del agua que tienen su origen en la dominación colonial, o fueron (re)creados para facilitar los intereses del Estado, han sido re-apropiados localmente para resistir las normas hegemónicas de la burocracia hídrica o del libre mercado. En la actualidad, éstos pueden desempeñarse como espacios estratégicos para contrarrestar la dominación externa y fortalecer el control local y la autogestión.

En adición a las diferentes ofensivas estatales en contra de la autonomía local, en las últimas décadas las comunidades campesinas e indígenas se han enfrentado a una gran variedad de políticas e ideologías: la negación de ‘la comunidad andina’ y de las normas y derechos locales por los sectores racistas y coloniales; la asimilación de estas normas, formas organizativas e identidades en el gran proyecto de mestizaje y su integración dentro de la ‘comunidad imaginada’ de la buro- e hidrocracia nacional; la romantización por corrientes indigenistas, indianistas y cosmovisionistas; su interpretación ideológica en los términos de los movimientos revolucionarios; y, últimamente, la deconstrucción filosófica por corrientes postmodernas y su deconstrucción político-económica por políticas neoliberales. Frente a estas ideologías y políticas, el movimiento campesino y los pueblos indígenas en los Andes pidieron, en una primera fase, conjuntamente con organizaciones sindicales de inspiración socialista, el derecho a la igualdad. Sin embargo, la lógica integracionista basada en la ‘normalización de los no normales’ hace que muchos sectores sociales no se reconozcan y no se sientan reconocidos en la legislación oficial que no representa sus normas y principios culturales, y que no reconoce sus reglas de gestión y formas organizativas. Por lo tanto, en una segunda fase, se organizaron para exigir, además, el derecho de ser diferentes. Los cambios sociales y los procesos asimiladores hicieron surgir la necesidad de revalorizar y reconstruir su identidad, no como una tradición estática y folklórica, sino como una construcción proactiva y dinámica. Efectivamente, la última década se ha caracterizado por una auto-reorganización de la identidad andina e indígena. Y es evidente que el proyecto político identitario resulta ser también un proyecto de reconstrucción de la comunidad y colectividad.

Este proyecto político se plasma, cotidianamente, dentro y entre las comunidades y organizaciones de usuarios del agua en los Andes. Además, una estrategia importante, sobre todo del movimiento indígena en la última década, es tratar de fortalecer sus confederaciones nacionales y establecer alianzas con actores transnacionales que los apoyan en los foros internacionales. Este proyecto de ‘protesta con propuesta’ no necesariamente toma lugar (incluso diríamos muy parcialmente) dentro del escenario de la legislación oficial. La lucha por defender, definir y aplicar los derechos y principios organizativos propios puede situarse tanto en el marco de la ley, al margen de la ley, y frente a la ley.

*Dentro de la ley* se ubican las luchas por lograr mayor justicia en cuanto al acceso al agua y alterar las estructuras de tenencia de agua actuales; por obtener mayor autonomía y control para la gestión interna del agua; y por reconocer sus derechos de agua como derechos colectivos – de los cuales se derivan los derechos individuales. En muchos casos, al saber que sus repertorios sociolegales son dinámicos, y conscientes de los peligros de subordinación y congelamiento al legalizar marcos normativos esencializados en leyes especiales, no suelen reclamar reglas operativas y derechos específicos sino el reconocimiento legal de sus derechos de *acceso y control* del agua. A través de ellos (llamados ‘usos y costumbres’, ‘derechos consuetudinarios’, ‘derechos campesinos e indígenas’, etc.) exigen mayor

autonomía para desarrollar sus propias reglas de gestión. En otros casos piden que legalmente se reconozcan ciertos principios generales que promuevan mayor democracia, transparencia y equidad, tanto del proceso de gestión del agua como de sus resultados. Son principios que tienen que ver, por ejemplo, con la representación democrática en la administración de los recursos hídricos, así como aquellos que defienden una mayor justicia en la distribución del agua y de la inversión estatal en el desarrollo de los recursos hídricos. Obviamente, este proceso de reclamar la redefinición del derecho positivo también es y nutre al proceso de construcción, re-invenición y transformación de los mismos ‘derechos consuetudinarios’, así como es una afirmación y también reconstrucción de las identidades locales y culturas hídricas. Es importante observar que la ‘estrategia legal’, inclusive la legalización de instituciones propias o autodefinidas, forma parte de los objetivos de los movimientos campesinos e indígenas en los Andes. Es una estrategia de mimesis en la que buscan aprovechar los instrumentos de poder y control de los sectores dominantes: ‘en vez de que ellos formalicen nuestras instituciones, lo haremos nosotros pero a nuestro modo’.

*Al margen de la ley* se ubican la mayor parte de las reglas, normas y prácticas que los colectivos de usuarios del agua aplican cuando materializan sus derechos locales de gestión del agua. Son normatividades que no son aceptadas, ni negadas por la ley. Cuanto menos estén detalladas y codificadas dentro del marco legal oficial y cuanto más autonomía de gestión tienen, más se escapan del control burocrático. A menudo, la lucha por el reconocimiento está orientada a establecer las condiciones necesarias dentro de la ley (acceso al agua y autonomía de gestión) para quedarse al margen de la ley. Simultáneamente, es una lucha contra las políticas de reconocimiento hidrocrático y neoliberal. Las últimas buscan ‘domesticar’ esta variedad de reglas y derechos ‘desobedecientes y no-planificables’ que generalmente no responden a los intereses burocráticos ni a las reglas del mercado.

Finalmente, las luchas *frente a la ley* muchas veces se fundamentan también en protestas contra los procesos de asimilación o integración o la aplicación de reglas ilegales cuando instituciones y empresas externas tratan de usurpar o aniquilar los derechos de agua locales. Estas reglas y derechos se aplican también dentro de la gestión diaria de los sistemas de uso del agua. Son reglas propias denominadas ilegales por la legislación oficial. Muchas veces son expresiones de resistencia a las leyes oficiales.

En apariencia, las nuevas políticas hídricas parecen ofrecer más espacio para los sistemas legales y las culturas hídricas locales. Como la escasez del agua está aumentando y cada vez hay más competidores por el recurso –las poblaciones indígenas y campesinas se expanden y actividades tales como la minería, la agricultura de agroexportación, la industria del agua potable y otros actores entran en el escenario– se impone la idea de solucionar el problema con menos controles desde arriba y más control e iniciativas locales. Efectivamente, las propuestas legales más recientes suelen ser menos ‘estatistas’, pero han heredado el sesgo universalista, pensando que modelos como el mercantil ofrecen recetas únicas para la gran diversidad de contextos locales y, encima, el enfoque de la ‘descentralización normativa’ a menudo tiene una cara privatizadora e individualizadora, que claramente va en contra de las formas colectivas de gestión del agua en las comunidades campesinas e indígenas. Además, las políticas privatizadoras y el modelo neoliberal no son meramente una doctrina económica, sino que implican un gran proyecto cultural para introducir la racionalidad del mercado como el eje conceptual de la vida social.

Por eso, las nuevas políticas de privatización significan amenazas directas o sutiles. Crean competencia por el agua y fomentan la especulación, tanto de los usuarios actuales como de

nuevos agentes económicos, en lugar de establecer estrategias y políticas que busquen lo contrario. En situaciones de escasez y de dependencia mutua sobre un recurso compartido, lo que se requiere es la acción colectiva tanto en los sistemas hidráulicos como en toda la cuenca hidrográfica. Esto no sólo protegería a los actores menos poderosos. Mantendría las culturas hídricas existentes, preservaría el ambiente y generaría una distribución más equitativa de los recursos disponibles. Todo ello aumentaría la estabilidad y la seguridad alimentaria del país entero. Pero en América Latina, como ilustra la práctica andina contemporánea, hay un patrón recurrente en la economía política de los recursos naturales: pese a que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas son fundamentales para la economía y el bienestar nacional, no sólo son marginados sino que las políticas públicas tienden a reforzar su subordinación cultural, política y económica.

En las últimas décadas, frente a los intentos pacíficos o violentos de los gobiernos para asimilar a sus pueblos indígenas y sociedades campesinas, han surgido movimientos más radicales que piden la inclusión de estas poblaciones en sus propios términos, más allá de las formulaciones que realizan sus ‘defensores externos’. Actualmente, las nuevas demandas expresan reclamos culturales, políticos, sociales y económicos que muchas veces incluyen la reivindicación de derechos colectivos a tierras, agua y territorio. Estas movilizaciones han aumentado la visibilidad de los pueblos indígenas y en este momento sus organizaciones se han convertido en actores importantes del escenario político local, nacional e internacional. Estos movimientos y organizaciones, que combinan los temas de etnicidad y redistribución económica, producen formas de lucha cada vez más complejas porque los reclamos basados en las ‘políticas de identidad’ reciben respuestas muy ambivalentes por parte de los estados latinoamericanos que practican ‘políticas de reconocimiento’.

Desde los años 1980, estas políticas fueron muy influenciadas por la ‘doble transición’ -la transición hacia gobiernos civiles y democráticos y la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo neoliberal. En Bolivia, Colombia y México, por ejemplo, la combinación del modelo neoliberal con las políticas de reconocimiento dio lugar a una nueva estrategia oficial caracterizada por el ‘multiculturalismo manejado’, uno que celebra el pluralismo cultural pero que no lo traduce en efectos concretos y durables para los pueblos indígenas y sociedades campesinas. En contraste con el multiculturalismo transformativo -que tiene por objetivo efectuar una real redistribución del poder y los recursos- este multiculturalismo ‘desde arriba’ refuerza las expresiones esencialistas de las identidades grupales. Es una política de reconocimiento que busca una ‘normalización’ de las culturas y sus procedimientos y una autorregulación en términos ajenos a los criterios y fundamentos de las poblaciones indígenas, por lo que disminuye su capacidad para diseñar su propio destino.

Así, estas políticas de reconocimiento no se oponen sino que se combinan bien con las políticas modernizadoras actuales. El estado neoliberal no ‘reconoce’ simplemente a la comunidad, la sociedad civil o la cultura indígena, sino que las reconstruye en función de su propia imagen. Esta política distingue entre el ‘indio bueno’ y el ‘indio malo’. El primero presenta demandas culturales ‘compatibles’ con el proyecto neoliberal mientras el segundo es el ‘indio radical’ que reclama la redistribución del poder y los recursos. Por lo tanto, aunque el proyecto neoliberal habla de la descentralización, la tolerancia y el respeto al multiculturalismo, éstos no deben amenazar los fundamentos del modelo. La diversidad de rasgos culturales es aceptada y fomentada por esta política ‘neoindigenista’ si es que éstos no impiden la racionalidad mercantil. Es por eso que se combaten las normas y formas propias de gestión de los recursos naturales que amenazan el funcionamiento del libre mercado.

Los países andinos han realizado, ciertamente, esfuerzos por ‘reconocer’ a la ‘comunidad campesina’, a los ‘pueblos indígenas’ y a sus formas de gestión de sus recursos. El problema es que sus políticas de reconocimiento han estado marcadas por los propios intereses de quienes hacen o mandan hacer las políticas públicas. Por eso, el ‘pluralismo legal institucionalizado’ encierra una serie de peligros y un sutil juego de poderes. Durante el último siglo, la legislación oficial de aguas de los países andinos ha tendido a rechazar formalmente los múltiples repertorios legales sobre los que se asientan los sistemas locales de gestión del agua. Esto, curiosamente, a contracorriente de la legislación colonial que fomentaba el reconocimiento casuístico (i.e., ordenanzas) de los derechos locales, incluidos los indígenas. Pero, así como las normas locales interactúan con la legislación nacional, es paradójico que la ley estatal base su existencia en el buen funcionamiento de los sistemas locales. Estos son los únicos que pueden responder a las dinámicas de contextos particulares. En consecuencia, aparte de ser un resultado de los reclamos de los movimientos campesinos e indígenas, la ley estatal -amenazada con perder su influencia y capacidad operativa al no ser ‘apropiada y adecuada’ para las condiciones locales- ha reconocido, formalmente y de diversas maneras, los marcos normativos locales e indígenas.

Con frecuencia, esto se ha hecho mediante la promulgación de *leyes especiales* que ‘complementan’ la legislación nacional existente. Los casos de Ecuador, Perú y Chile ilustran que la legislación especial y ‘dual’ está basada en estructuras jerárquicas de facto y en conceptualizaciones ideologizadas sobre la etnicidad, la comunidad y la legalidad. Además, este corpus legal especializado entra en contradicción con otros segmentos del Derecho estatal (e.g., legislación minera o ambiental) y produce no solo el fenómeno de la pluralidad intra-sistémica sino la jerarquización fáctica de normas formalmente equivalentes. La legislación que promueve la inversión minera o petrolera, por ejemplo, acaban teniendo más peso específico que la legislación especial indígena o ambiental. Por eso, la *ley especial* no resuelve las complejas tensiones entre la ley oficial y los sistemas locales de derechos hídricos, y las sociedades campesinas e indígenas afectadas responden a esta subordinación legal desarrollando una gran variedad de estrategias ‘legales’, ‘extralegales’ e inclusive ‘ilegales’.

Es más, los beneficios de esta ‘pluralidad legalizada’ son imperceptibles tanto en las decisiones jurisdiccionales como en la propia vida cotidiana. Este es el caso, por ejemplo, de la gestión del agua en el Perú. Pese a que los estudios etnográficos demuestran que las comunidades andinas administran el agua bajo una dinámica propia, aplicando una gran variedad de repertorios normativos, la legislación nacional respectiva, las políticas públicas y el aparato burocrático estatal niegan, ignoran, o reconocen muy limitadamente la vigencia de los marcos normativos campesinos e indígenas. En el mejor de los casos es un reconocimiento jurídico tímido y subordinado a la lógica del Estado y de la economía de mercado. Es crucial considerar que históricamente hablando el Estado nacional criollo ha sido reacio a reconocer los derechos indígenas y campesinos porque son considerados como un obstáculo para las políticas de centralización, homogenización y modernización de la sociedad peruana.

En general, estas ‘políticas de reconocimiento’ y la legislación especial no tienen la intención de reemplazar al sistema local vigente sino de ‘complementarlo y adaptarlo’. El problema es que la positivización y formalización de la equidad es una *contradictio in terminis*. Los repertorios sociolegales locales solo tienen sentido en su contexto particular y dinámico, mientras que la ley nacional demanda estabilidad y continuidad. De allí surge el peligro de ‘congelar’ los sistemas de derechos consuetudinarios, campesinos e indígenas una vez que son incorporados a la legislación estatal estática y universalizante. Al hacerlo, los principios

locales pierden su identidad y capacidad de renovación y devienen inútiles. Es más, ¿cómo se puede evitar la asimilación y subsiguiente marginalización de los derechos locales cuando éstos son reconocidos legalmente? Y, ¿cómo se puede evitar que sean reconocidos solamente aquellos ‘derechos consuetudinarios’, ‘reglas campesinas’ o ‘normas indígenas’ que calzan dentro de la legislación estatal, y que la compleja variedad de ‘reglas desobedientes’ sea silenciada tras el reconocimiento legal?

Ante estos dilemas, es preciso que el reconocimiento sea adecuadamente manejado por los propios grupos locales e indígenas para proteger sus formas autonómicas de gestión de recursos. Por eso es necesario distinguir entre la ‘incorporación’ y el ‘reconocimiento’ del derecho local, sea éste indígena o campesino. La incorporación supone la domesticación de los regímenes normativos locales a imagen y semejanza del derecho dominante y siempre bajo la ‘cláusula de la repugnancia’ de origen colonial. Esta asimilación concesiva distorsiona la lógica y sentido del derecho local y acaba sometándolo a los designios del derecho oficial. El reconocimiento, en cambio, crea un amplio margen de maniobra que permite a los pueblos indígenas y sociedades campesinas continuar con el desarrollo interlegal de sus propios marcos normativos y de sus regímenes comunales de tenencia de recursos.

El reconocimiento político y cultural es un logro importante de los movimientos indígenas, campesinos y sociales que defienden el derecho individual y colectivo a la diversidad. Sin embargo, es muy temprano para analizar la dirección real y la profundidad de los últimos procesos de cambios legislativos, en particular en el ámbito de la gestión de los recursos naturales. Se advierte que estos cambios todavía no se han arraigado en la práctica estatal y social, y se requiere que los propios pueblos indígenas y sociedades campesinas realicen un proceso de apropiación y conjugación de esas políticas. Las comunidades de regantes en el Ecuador, por ejemplo, a menudo no han sabido aprovechar las oportunidades de autogobierno que ofrece la nueva Constitución que enuncia un estado pluricultural y multiétnico. Un aspecto clave es que los cambios constitucionales todavía no se han traducido en desarrollos legislativos y reglamentarios que aseguren su implementación.

El pluralismo en los sistemas de derechos de agua y los contextos de gestión con múltiples autoridades no pueden ser negados a través de decretos, la imposición de un solo sistema normativo positivo, la regulación por el mercado o la “instalación” de entidades o plataformas para la negociación. A pesar de que esta negación puede ser atractiva para legisladores, políticos, proyectos de intervención y autoridades externas, nunca resolverá los conflictos subyacentes. El pluralismo legal debe ser reconocido. Pero no es un campo ‘neutral’. Una implicación crucial del reconocimiento de la importancia del pluralismo legal es que las dimensiones de poder involucradas en el control y desarrollo del agua subrayadas arriba deben reconocerse explícitamente, para que sean sometidas al debate público abierto. Una atención sólo al multiculturalismo y el pluralismo legal en la gestión del agua, de manera despolitizada y sin atención a las cuestiones de poder que están por detrás, es un ejercicio sin sentido.

Se hace necesario, entonces, reflexionar sobre la pertenencia y la pertinencia de las actuales leyes y políticas hídricas de los países andinos. ¿A quién pertenecen las leyes y políticas hídricas oficiales? ¿Son realmente pertinentes y aplicables a los contextos que pretenden regular? ¿Cuál es la agenda política detrás del discurso legal y formal? Es evidente que tanto la pertenencia como la pertinencia de los discursos políticos y legales que elaboran los estados para gestionar el agua son cuestionadas por las sociedades latinoamericanas. Tal

como se plantea para la educación, la tecnología o los proyectos de desarrollo, el derecho de aguas también debería responder ambas preguntas para refundar su papel social. Eso llevaría a la democratización, pluralización y contextualización de sus propuestas regulatorias y de sus instituciones. Sería, también, una forma de fomentar el diálogo estado-sociedad, garantizar la apropiación y vigencia social de las leyes y políticas oficiales y, sobre todo, legitimar la pertinencia del derecho de aguas en países tan heterogéneos como los andinos.

Para imbuir de pertinencia y pertenencia a leyes y políticas, sería necesario invertir el signo de los proyectos nacionales desarrollados por los estados-nación andinos. Si en su trayecto histórico éstos procuraron someter a los poderes regionales y locales para lograr la centralización política y asimilar o integrar a las sociedades indígenas y campesinas que representaban al “otro” que debía ser civilizado, ahora se trata de que los estados andinos se nutran de la diferencia, de la creatividad local y del vigor de las sociedades regionales. Para hacerlo tendrán que asumir una estructura descentralizada que garantice la gobernabilidad democrática de sociedades tan diversas como las andinas. En esta nueva perspectiva, los derechos locales, indígenas o campesinos, adquirirían un nuevo status. Dejarían de ser ordenamientos que deben ser suprimidos o extirpados para instaurar el reino del derecho moderno (i.e., sistemático, general, abstracto). Su origen ‘espurio’ (popular, consuetudinario) los transformaría, más bien, en los cimientos necesarios para elaborar una nueva política hídrica, amplia, equitativa y democrática. Esta nueva visión tendría que enfrentarse y reemplazar a los fundamentos conceptuales, políticos y normativos que definen la gestión del agua en los países andinos.

De este modo se podrían desarrollar políticas que fomenten cambios en las profundamente desiguales relaciones y formas de tenencia del agua en los países andinos, en las políticas sobre las reglas de gestión y en el contenido de los derechos de agua. Estos no pueden ni deben determinarse mediante fórmulas únicas, estandarizadas y descontextualizadas. El Estado, en vez de centralizar y monopolizar el contenido de las reglas, los derechos y las obligaciones en la gestión de los recursos hídricos, y en vez de ‘descentralizarlos’ completamente hacia la regulación mercantil anónima y amoral, tendría que garantizar una ‘oferta del agua con justicia’ a los sectores sociales más vulnerables. Por su ‘particularidad’, estos sectores, a su vez, pueden y deben organizar la ‘demanda del agua con equidad’ mediante la diversidad de sus sistemas normativos y colectivos locales. Los cambios en las políticas hídricas andinas tendrían que concentrarse en el tema de la autoridad y la legitimidad para tomar las decisiones, poner en vigor los derechos, y gestionar los recursos hídricos de acuerdo con la autoridad propia. Al respecto, lo que debe ser reconocido a las organizaciones de base, los grupos de usuarios y las comunidades locales cuyo derecho de agua se pretende respetar no son reglas específicas sino la autoridad legítima para elaborarlas.

Es imprescindible que las nuevas políticas se establezcan sobre la base de decisiones democráticas y transparentes y que fluyan de debates públicos en los que se puedan cuestionar los fundamentos conceptuales e ideológicos de los mismos discursos que imponen, legitiman o defienden políticas o regímenes particulares de derechos hídricos. Se trata, en suma, de ampliar los propios horizontes conceptuales y políticos de la lucha campesina e indígena por el agua. No se trata, simplemente, de aspirar a la mera incorporación de sus derechos locales al ordenamiento estatal sino de procurar el reconocimiento pleno y emancipatorio de sus formas de gestión colectiva.



## Capítulo 2.3

# Recursos hídricos, pluralidad normativa y proceso legislativo en el Perú

Laureano del Castillo Pinto  
Instituto de Promoción de la Gestión del Agua  
Centro Peruano de Estudios Sociales

## I. Pluralidad normativa y recursos hídricos

### 1.1 El derecho como producto social

Un conocido lingüista peruano, Alberto Escobar, empezaba uno de sus libros con la siguiente reflexión: nada nos parece más natural que respirar, por lo que normalmente no reparamos en la importancia de la respiración, acción que realizamos en forma permanente y casi imperceptiblemente; de la misma manera, nada hay más natural para los seres humanos que el lenguaje, por lo que tampoco reparamos en su importancia.

Siguiendo la reflexión inicial de Escobar, los abogados podemos decir también que los hombres y las mujeres no somos concientes que toda nuestra vida se encuentra vinculada (hasta podríamos decir envuelta) por el derecho: compramos y vendemos, celebramos contratos a lo largo de todo el día, todos los días, nos casamos, tenemos hijos, dejamos herencia o no al morir, etc. El derecho es así un elemento sustancial de la vida moderna, en colectividad.

A fuerza de ese contacto cotidiano, normalmente no tan visible, llegamos a pensar que la existencia del derecho es consustancial a los seres humanos y que, por lo tanto, siempre ha existido, más aún, tal como lo conocemos, con leyes, tribunales, abogados, contratos, etc.

Pero, pocas veces reparamos que el derecho, tal como lo conocemos, es más bien algo relativamente nuevo. Lo que llamamos derecho moderno está vinculado también a una realidad que en los grandes tiempos de la humanidad es bastante nuevo, el estado moderno. Conviene por ello recordar lo que escribió tiempo atrás Fernando de Trazegnies (Trazegnies, 1978: 85-86), un jurista peruano:

*“... el Derecho, a pesar de su especificidad, no tiene una historia independiente; es una manifestación más de la historia humana, de la praxis social de los hombres. Cada institución jurídica nace y se desarrolla en íntima vinculación con las exigencias y respuestas de una sociedad determinada, entendida ésta como una totalidad de relaciones sociales de índole diversa”.*

Esas “manifestaciones de la historia humana” tienen en América una peculiar concreción, debido a la presencia de civilizaciones autóctonas, que igualmente habían desarrollado regulaciones sociales, las cuales se encontrarán y confrontarán con el derecho que trajeron los conquistadores.

## 1.2 Herederos de una rica tradición

Los avances de la antropología del Derecho han permitido enfocar de una manera más amplia el fenómeno jurídico y el derecho en general. Ello resulta particularmente útil en realidades como las nuestras, herederas de un rico pasado prehispánico y al mismo tiempo herederas de la compleja tradición hispánica.

En efecto, rompiendo con una generalizada simplificación, debemos aceptar que, como señalan los historiadores, el derecho que trajeron los españoles a América no era un todo homogéneo, pues como se recordará, la Reconquista española es un proceso que culmina a fines del siglo XV, en que casi por coincidencia Cristóbal Colón arriba a estas tierras, en busca de una nueva ruta al Oriente. Jorge Basadre, el más importante historiador peruano lo explica así (Basadre, 1988: 226):

*“El Derecho que pasó a América no fue, pues lo que pudiera llamarse un Derecho español. Este puede decirse que empieza a existir sólo en el siglo XVII a partir de los decretos expedidos por Felipe V aboliendo el Derecho territorial peninsular. Fue el Derecho castellano el que rigió en nuestro continente”*

Más adelante, agrega el autor citado (Ibid.: 227), mostrando a su vez la yuxtaposición de distintos órdenes normativos, los cuales terminaron coexistiendo en un espacio determinado durante un largo período histórico:

*“El Derecho castellano fue, pues, el producto de influencias romanas, germanas y canónicas principalmente; en menor grado de influencias semitas (árabes y judías) y, también el producto de una creadora originalidad nacional”.*

Ese derecho castellano se encontró a su vez en esta parte de América, con una realidad también compleja, donde una civilización, la incaica, había logrado el poder suficiente para someter a un conjunto amplio de pueblos, en lo que se llamó el Tawantinsuyo o Imperio de los Cuatro Suyos, el cual llegó a abarcar una porción bastante extensa de lo que actualmente denominamos América del Sur. El encuentro de esos distintos sistemas de regulación daría lugar luego a la aprobación de las llamadas Leyes de Indias:

*“El nuevo ordenamiento, denominado Derecho indiano, tuvo en cuenta el Derecho consuetudinario de las diferentes regiones del Continente, en especial de aquellas como la andina donde había florecido la civilización más avanzada. De ahí que pueda afirmarse que ‘el Derecho Indiano es el derecho incaico adecuado a la organización del coloniaje que se aplicó al Continente. Muchos juristas que redactaron estas normas se inspiraron y basaron en las del Imperio”* (Figallo, 1998: 124).

De esta forma, tendríamos que desde los orígenes de nuestras actuales repúblicas, nuestras sociedades habrían experimentado la vigencia de diversos órdenes que regulaban la vida social<sup>13</sup>. No debería resultar por ello una idea difícil de aceptar el reconocimiento en nuestros

---

<sup>13</sup> La experiencia no parece haber sido novedosa en absoluto. En un estudio respecto de los derechos locales y el derecho romano, Bancalari señala que “El derecho local, que no es necesariamente derecho indígena, producto de los procesos colonizadores, de mestizajes y de los constantes desplazamientos de los pueblos, adopta elementos de otras culturas y sobrevive paralelo al derecho romano”. BANCALARI MOLINA, Alejandro. Coexistencia o enfrentamiento entre el Derecho Romano y los Derechos locales de las provincias. *Rev. estud.*

países de la existencia, en ocasiones pacífica, pero en ocasiones enfrentadas directamente, de distintos ordenamientos. En el caso del aprovechamiento de los recursos hídricos es donde más claramente podemos apreciar estas distintas situaciones.

Con el establecimiento de las nuevas repúblicas, a inicios del siglo XIX, luego de obtenida nuestra independencia política de España, y habiendo logrado imponerse las ideas liberales que inspiraron la Revolución Francesa, se planteó la necesidad de organizar jurídicamente nuestras naciones. Dejando de lado la coexistencia de “dos repúblicas”, una de indios y otra de españoles, sobre la cual se había fundado la sociedad colonial, nuestros Estados proclamaron la igualdad formal de todos los habitantes, no obstante lo cual se mantuvieron odiosas diferencias, como el tributo indígena.

Al influjo del credo liberal del siglo XIX, entonces, se sostuvo una primera abstracción: todos los hombres son iguales. Pero ese principio ocultaba a nuestros ojos, plenamente adaptados a las realidades del siglo XXI, que no todos los hombres eran iguales. Se mantuvo por algunas décadas de la joven república la esclavitud y solo se consideraba ciudadanos a quienes tuvieran patrimonio suficiente.

La anterior no fue, sin embargo, la única abstracción sobre la cual se edificaron nuestros estados. El otro gran principio fue el de la generalidad de la ley y el supuesto de su vigencia sobre todo el país y sobre todos los habitantes. De esta forma, encontraremos que durante largo tiempo en la formación de los abogados y magistrados se asentó la idea de que “la ley es para todos” y por tanto se negó la existencia de otras fuentes de derecho que no vinieran de la Ley, y por extensión de las normas de menor jerarquía emitidas por el Estado, el único ente generador de derechos, en tanto expresión del soberano, utilizando las palabras del autor de “El Contrato Social”, Juan Jacobo Rousseau.

Pero, tal como sucediera en su momento con Galileo y la presión de la Iglesia sobre sus descubrimientos, el desconocimiento por el Estado oficial de distintos derechos locales no impidió que éstos siguieran existiendo y evolucionando, que siguieran adaptándose a las cambiantes situaciones, aunque sin tener el valor de la regulación “oficial”. Veamos cómo se presenta esta situación en el caso peruano.

### **1.3 Derechos locales y legislación peruana sobre el agua**

Durante la época colonial fueron tres los instrumentos que permitieron la regulación del uso del agua en el territorio del Virreynato del Perú. Siendo la costa peruana una zona donde el agua es muy escasa, no debe llamar la atención que dichas normas fueran elaboradas para responder a esa realidad. El gran organizador del Virreinato del Perú, el virrey Francisco de Toledo, aprobó algunas ordenanzas para el uso de las aguas, como es el caso de las “Ordenanzas sobre Distribución de Aguas del Valle de Lima” en 1577. Posteriormente, en 1700 se aprobó un reglamento para los valles de Chicama y Lambayeque (en la actual costa norte del país) y en 1793 se adoptó un reglamento originalmente destinado al valle de Lima, en la costa central.

Como ocurrió en Bolivia y Ecuador, en 1902 se aprobó en Perú un Código de Aguas, el cual constituyó la primera norma en materia de aguas de la república peruana. Ese Código de

---

*hist.-juríd.*. [online]. 2004, no.26 [citado 18 Noviembre 2005], p.25-39. Disponible en la World Wide Web: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0716-4552004002600001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-4552004002600001&lng=es&nrm=iso)>.

Aguas se mantuvo vigente durante cerca de setenta años, pese a colisionar con la Constitución de 1933, que establecía que la propiedad de los recursos naturales, incluyendo el agua, correspondía al Estado. Pese a su orientación liberal o más propiamente privatista, el Código permitía el funcionamiento de distintos espacios de regulación local del agua, como puede apreciarse en el trabajo de Teresa Oré (Oré, 2005) respecto del valle del río Ica y la Comunidad Indígena de Tate, durante la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, ese mismo libro nos muestra cómo el Estado fue poco a poco involucrándose en la gestión del agua, dejando de lado las formas tradicionales de organización del riego, mostrando el interés del Estado por lograr la “eficiencia” de la irrigaciones (y de esa manera favorecer la ampliación y modernización de la agricultura moderna) antes que establecer reglas justas de uso del agua. De esa misma época, las primeras décadas del siglo XX, datan los grandes proyectos de irrigación de la costa, trasvasando o derivando aguas de los ríos y lagunas ubicados en la sierra del país.

En 1969, en medio de un gobierno militar con características muy especiales, se inició la aplicación de una reforma agraria muy radical, que significó a los pocos años la desaparición de los latifundistas y gamonales en el Perú (alrededor de dos terceras partes de toda la superficie agropecuaria de entonces fue objeto de afectaciones con fines de reforma agraria). Como un importantísimo complemento, al mes siguiente de promulgada la Ley de Reforma Agraria, se aprobó en julio de 1969 una Ley General de Aguas (Decreto Ley N° 17752), la cual introdujo cambios muy significativos.

Dentro de las características centrales de la Ley General de Aguas destacan con claridad dos: su fuerte sesgo agrario (por el hecho de conceptuarse desde el inicio como un complemento indispensable de la Ley de Reforma Agraria) y el acentuado rol que el Estado se reservó para sí en el diseño y aplicación de la Ley (GSAAC, 2003: 22).

En ese diseño de la Ley General de Aguas, en efecto, el Estado se reservó no sólo la propiedad exclusiva del agua, sino también la conservación, preservación e incremento de los recursos hídricos. Adicionalmente, en atención a esa misma titularidad, correspondía al Estado asignar o permitir el uso del agua a los particulares, así como controlar y fiscalizar el buen uso del agua y, de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes. Para ello se constituyó una Autoridad de Aguas, fundamentalmente centralizada en el Ministerio de Agricultura, aunque los aspectos vinculados a la calidad del agua fueron reservados al Ministerio de Salud (a través de la Dirección General de Salud Ambiental).

De esta forma, junto con la modernización del Estado y los intentos por desarrollar una política de integración, aunque salpicada de un lenguaje de reivindicación de la identidad indígena (Degregori, 1998), se impuso por los militares un modelo de regulación de los recursos hídricos que desplazó a las organizaciones sociales del control y la gestión del agua. El modelo se instaló y funcionó, podríamos decir de forma aceptable, en la costa del país, pero no en la sierra ni en la zona amazónica del país.

En el diseño de la Ley General de Aguas, la participación de los usuarios está definida en forma totalmente marginal. En efecto, la Ley se refiere a dichas organizaciones tan solo en dos artículos (CEPES, 2004: 28):

*“... a las organizaciones de usuarios apenas se las menciona en el Decreto Ley N° 17752. En el artículo 44 se dispone que la Autoridad de Aguas, en coordinación con la Junta de*

*Usuarios y las Autoridades de la Región Agraria correspondiente, 'formulará los planes de cultivo y riego teniendo en cuenta las realidades hidrológicas y agrológicas del Distrito'; y en el artículo 136 se establece la obligación de los Usuarios de cada Distrito de Riego de organizarse en Juntas”.*

Junto con la crisis de ese modelo de Estado, actuando en forma casi paralela por impulso en buena medida de las organizaciones de usuarios, se empezaron a producir, desde 1989, una serie de modificaciones en la reglamentación de la Ley General de Aguas que significaron reconocer o asignar una mayor capacidad de intervención de las organizaciones de usuarios en tareas y responsabilidades reservadas por la Ley a la autoridad de aguas. Esta es, quizás, la parte de la legislación de aguas que ha mostrado mayor dinamismo a lo largo de los últimos años<sup>14</sup>, expresión de una forma de privatización, al transferirse a las organizaciones de usuarios funciones propias de la autoridad de aguas.

Lo señalado en el párrafo anterior, sin embargo, resulta aplicable para las Juntas de Usuarios de la región costeña del país. En el resto del territorio nacional la Ley General de Aguas ha tenido muchos problemas para aplicarse a cabalidad. En verdad, viendo fundamentalmente la realidad de las comunidades campesinas (que hasta 1969 eran conocidas como comunidades de indígenas), la Ley parecería que no ha funcionado allí, pues se sigue afirmando que el agua de los manantiales, puquiales u otras fuentes de agua corresponden a la comunidad en la cual se ubican. Asimismo, aunque el actual Reglamento de Organización Administrativa del Agua (Decreto Supremo N° 057-2000-AG) reconoce a los Comités de Regantes sólo en la medida que las respectivas Comisiones de Regantes de las que son parte decidan conformarlas, la realidad en la mayor parte de la sierra del país muestra la existencia y funcionamiento dinámico de una gran cantidad de Comités de Regantes. Más aún, muchas comunidades campesinas siguen gestionando el agua aplicando sus normas consuetudinarias, las cuales pueden variar de comunidad a comunidad.

En el caso de la selva peruana, igualmente los agricultores señalan que la Ley General de Aguas no se aplica a su realidad (en la selva las precipitaciones son abundantes, a diferencia de la costa donde éstas no se producen) y, junto con los usuarios de la sierra, afirman con cierta amargura que la Ley fue hecha para la realidad de la costa. Esas expresiones son las que llevan a muchos a señalar que la Ley tiene no sólo un sesgo agrario, sino además costeño, ignorando la realidad de la sierra, donde el riego es más bien complementario y la realidad de la selva donde las precipitaciones son abundantes y los ríos cumplen otras importantes funciones (pesca y transporte, sobre todo).

Adicionalmente, el fuerte crecimiento de las ciudades, proceso influenciado también por la violencia que afectó especialmente al sector rural en el período de 1980 a 1995, ha llevado al incremento de los conflictos por el uso del agua. Creemos pertinente en este punto recordar aunque de manera muy breve parte del horror que sufrieron los pueblos de la sierra y selva, al encontrarse entre dos fuegos, de los grupos subversivos y de las fuerzas militares y policiales (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 25)

*“La violencia que afectó a todo nuestro Perú tuvo manifestaciones diferentes según se diera en el campo o en la ciudad, en la costa, en la sierra o en la selva. Mientras en algunas zonas*

---

<sup>14</sup> No puede dejar de señalarse que estas modificaciones reglamentarias se han hecho sin cambiar propiamente la Ley General de Aguas, lo que conlleva el problema de violación del principio de legalidad.

*su presencia fue limitada, en otras hubo muchas víctimas y destrucción, y provocó largos años de horror, sufrimiento e incertidumbre.*

*En la sierra, donde no hay mucha gente, donde los pueblos están aislados, donde hay poca comunicación, la presencia subversiva buscó controlar las comunidades y los distritos. Los subversivos desaparecieron a las autoridades para construir un nuevo poder. En algunos caseríos o comunidades Sendero incluso organizó, con sus propios militantes, ‘comités populares’ que reemplazaban a las autoridades, actuaban públicamente y eran conocidos por todos. Cuando llegó el Ejército identificó a los integrantes de estos ‘comités populares’ y usó métodos violentos para combatirlos. Al volver las columnas de Sendero, acusaron a los comuneros de soplones, amenazando a la población para que no volviera a relacionarse con el Ejército...”*

La violencia social dejó sus secuelas. Así, culminada esta etapa, muchos comuneros que retornaron a sus tierras encontraron que sus tierras habían sido ocupadas por otros campesinos. Pero también se han dado casos en los que al volver a sus comunidades, los comuneros se dieron con la ingrata sorpresa que sus aguas habían sido canalizadas o entubadas para abastecer de agua potable a las poblaciones y pueblos serranos.

En estos últimos años se viene sintiendo con mucha fuerza en el país el conflicto entre las comunidades campesinas y comunidades nativas por el uso y la contaminación derivada de las actividades mineras e hidrocarburíferas<sup>15</sup>, pero también el conflicto con las ciudades y poblados rurales que pretenden usar el agua para el abastecimiento de sus poblaciones, debido al gran crecimiento que experimentaron sobre todo en los años de la violencia. El tema se agrava no sólo por la existencia de una norma legal que establece la prioridad para el abastecimiento de las poblaciones sino también por la dispersión y debilidad de la autoridad de aguas.

En ese contexto se producen los conflictos y salen a relucir los reclamos de los comuneros no sólo por el respeto de sus “usos y costumbres” sino fundamentalmente por su derecho a utilizar la cantidad de agua que requieren para continuar con sus actividades o contar con agua de calidad suficiente para no poner en riesgo su salud y la de sus cultivos y crianzas. Pero para nuestra legislación de aguas, las comunidades campesinas y nativas siguen siendo invisibles, pues esta legislación no se ocupa de ellos y ni siquiera las menciona en ninguna de sus numerosas normas legales.

---

<sup>15</sup> Tal vez los casos más conocidos sean los de los conflictos de las poblaciones campesinas de Cajamarca con la empresa minera Yanacocha, así como los problemas de las comunidades indígenas de la selva de Cusco con la empresa que explota el Gas de Camisea.

## II. El proceso legislativo en Perú

### 2.1 Los intentos de modificación de la Ley General de Aguas

Aunque desde la década de 1980 se pretendió modificar la Ley General de Aguas, fue durante el gobierno de Alberto Fujimori que se intentó más claramente su sustitución por una nueva ley que incluía el tratamiento del agua como un bien transable, regulando un mercado de aguas en todo el país, tomando como punto de referencia el Código de Aguas de Chile, pero yendo más allá, al virtualmente pretender darle al agua el tratamiento de un bien objeto de derechos de propiedad.

Los reiterados intentos de Fujimori no lograron su objeto de derogar la Ley General de Aguas, pese a lo cual se produjo una modificación muy significativa en dicha legislación. Para ello se aprobaron una serie de leyes que en forma paralela fueron asignando funciones y atribuciones, reservadas originalmente a la autoridad de aguas, a una serie de entidades públicas. En forma complementaria se dio una cantidad de normas de menor jerarquía (decretos y reglamentos) que fueron desnaturalizando algunas instituciones de la legislación de aguas y trasladando sus funciones también a los usuarios de agua. Está demás mencionar que en las propuestas legislativas y en las numerosas normas legales producidas durante esa década, las comunidades permanecieron siendo ignoradas.

En 2001, durante el gobierno de transición, presidido por Valentín Paniagua, por iniciativa del Ministerio de Agricultura, se elaboró y publicó un proyecto de Ley de Aguas, que alcanzó a discutirse en distintos ambientes y que fue comentado en una gran cantidad de reuniones de campesinos y agricultores; pero ese proyecto terminó archivado.

En 2003, ya durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se formó en el gobierno una comisión multisectorial, la cual elaboró otro proyecto (retomando en buena medida el proyecto de 2001), el cual, aunque fue más ampliamente discutido con la colaboración de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, no llegó a generar ningún resultado legislativo. Como en el caso del proyecto de 2001, el Ministerio de Agricultura recibió una gran cantidad de comentarios y sugerencias.

En febrero de 2004 la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú presentó al Congreso un proyecto de Ley de Aguas, resultado del trabajo de una comisión, que tuvo en cuenta no solo el Decreto Ley 17752, sino las propuestas y sugerencias de los integrantes de las diversas Juntas de Usuarios del país, que habían discutido sobre este tema. Ese proyecto se sumó a los que otros congresistas habían presentado.

En ese mismo mes de febrero de 2004 se constituyó, por iniciativa del Congreso, una Comisión que formada por congresistas, funcionarios públicos y representantes de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, así como de organizaciones empresariales (la Sociedad Nacional de Industrias y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía), se encargó de revisar los distintos proyectos de ley de aguas que habían llegado al Congreso, así como las sugerencias y comentarios recibidos en los años anteriores. En base a esas distintas propuestas, en febrero de 2005 la Comisión Nacional de Aguas publicó un anteproyecto de “Ley General del Agua”, el cual se presentó en distintas

localidades, recibiendo los comentarios, críticas y sugerencias, que luego se incorporaron al texto que dicha Comisión presentó al Congreso, en mayo de 2005. Resulta penoso señalar que el Congreso no dio trámite a dicho proyecto, el cual finalmente fue archivado.

En la actualidad, habiendo iniciado en agosto sus funciones un nuevo Congreso, la Comisión Agraria ha expresado su interés de revisar esta importante ley. De hecho, se encuentran ya en trámite dos proyectos de ley de aguas, uno de los cuales es el preparado por la Comisión Nacional de Aguas. Se espera que la Comisión Agraria del Congreso inicie el trabajo de revisión y mejora de dichos proyectos, pero sobre todo se ha planteado a dicha Comisión que antes de someterlo al debate en el Pleno del Congreso, se realicen audiencias donde, con un previo trabajo de difusión, se pueda debatir con los usuarios y los directamente involucrados en torno a dicho proyecto, pues eso es lo único que permitiría tener no solo una ley técnicamente adecuada, sino que refleje las preocupaciones de los usuarios y de la ciudadanía y, en esa medida, pueda ser un eficaz instrumento para el ordenamiento de nuestra actual realidad hídrica, marcada por el desorden institucional y la afectación del agua, tanto en cantidad como en calidad.

## **2.2 Avances en el proceso de revisión de la legislación de agua**

A lo largo de este prolongado proceso de revisión de la legislación de aguas, fundamentalmente desde el año 2001, en que dejando de lado los planteamientos privatizadores de Fujimori, se ha trabajado en torno a la mejora de nuestra ley de aguas, puede decirse que se ha ido logrando importantes consensos.

Es cierto que haber llegado a esos consensos no implica que haya unanimidad, ni que algunos sectores no mantengan algunos planteamientos distintos. Sin embargo, en la actualidad, puede listarse un conjunto de aspectos en los cuales hay coincidencia, por lo menos atendiendo a la realidad actual del país. Haremos solamente una rápida mención a estos temas:

- Gestión integrada de recursos hídricos, aunque está consignada en algunas leyes, todos los usuarios coinciden en la necesidad de aplicar este principio ordenador, reconociendo lo negativo de mantener la actual situación de desorden;
- La cuenca como unidad de gestión, pues el actual diseño resulta inadecuado, pues se parten cuencas en ámbitos administrativos que no contemplan la realidad hidrológica y sus consecuencias en términos de uso del agua, como recurso común o un bien común;
- Manejo multisectorial, pues a pesar del desorden y dispersión de la autoridad de aguas, el sector agricultura sigue siendo el que tiene mayor incidencia, sin considerar siempre los otros usos del agua.
- Asimismo, hay consenso en la necesidad de constituir una autoridad única y fuerte de aguas, evitando la dispersión actual y su debilidad, sobre todo ante problemas de contaminación y también de afectación de la calidad del agua y la oportunidad de su uso;
- Reconocimiento de la participación de los usuarios, pues aunque algunas funciones de la autoridad de aguas han sido transferidas a las organizaciones de usuarios, queda un ámbito muy amplio de decisiones en las que los usuarios no son tomados en cuenta;
- Constitución de autoridades de cuenca, pues el avance del proceso de descentralización y el incremento de conflictos por el agua, requiere de autoridades que estén más cerca de la realidad y que gestionen el agua considerando las peculiaridades de cada cuenca;

- Aunque no hay mucha claridad ni propuestas muy definidas, se ha logrado el reconocimiento del derecho de las comunidades campesinas y las comunidades nativas al agua.

No puede dejar de mencionarse que, en forma paralela, se viene elaborando por parte del gobierno una Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos. Esa propuesta requiere validarse y, si logra el consenso suficiente para ser aprobada, puede constituir un importante instrumento para reorientar la política del Estado en torno al uso y la gestión del agua.

### **2.3 Los límites de este proceso**

Lo presentado en el numeral anterior puede llevar a pensar que respecto de la gestión del agua y más particularmente, la revisión y modificación de la legislación de aguas avanza bastante bien, por un camino despejado y sin complicaciones.

Creemos, sin embargo, que los límites de este proceso son claros. Como dijimos, aunque puede señalarse lo positivo de haber logrado algunos consensos, quedan todavía varios aspectos a trabajar y otros a desarrollar con más cuidado.

Pese a que hay personas que opinan que la aprobación de una nueva Ley de aguas no debe demorar más, pues ya tendríamos más de doce años discutiéndola, creemos que una norma de la importancia de ésta no puede ser el resultado de un grupo de técnicos iluminados ni puede aprobarse precipitadamente. Contra esos intentos de aprobar precipitadamente una nueva ley hay que recordar algunos elementos de nuestra realidad, que ameritan atender esa ley pero no precipitarse.

En efecto, el importantísimo crecimiento de la población nacional exige comprender la mayor complejidad que ello implica. Adicionalmente, dado el crecimiento de las ciudades y pueblos rurales, se impone una regulación adecuada. Pero, debemos percatarnos también de la reducción de la cantidad de agua disponible (el retroceso de los glaciares y la disminución de nuestras reservas de agua es alarmante, lo mismo que la sobreexplotación de aguas subterráneas en algunas zonas del país), así como del deterioro de la calidad de las aguas, debido a múltiples causas: vertimiento de aguas servidas de las ciudades a los cursos de agua, vertimientos industriales, contaminación por la agricultura, contaminación por actividades mineras, pasivos ambientales, etc., todas las cuales contribuyen a que tengamos menos agua dulce de calidad disponible.

Por otra parte, no solamente tenemos un aumento de la población, que implica un aumento de la demanda de agua, sino que se ha incrementado la demanda de agua para los diversos usos, es decir, cada vez consumimos más agua, en las casas, pero también en las industrias, la minería, etc. Por último, en este brevísimo y por tanto incompleto recuento de desafíos, tenemos que somos más concientes que el agua sirve para diversos usos, por lo cual debe atenderse y concertar su mejor uso, para evitar mayores conflictos.

En ese panorama, listamos a continuación algunos de los principales límites del proceso de revisión de la legislación, que tienen que ser atendidos, para no generar frustraciones o simplemente llegar a un cambio normativo sin ninguna trascendencia:

- Cuidado de cantidad y calidad del agua; los conflictos que se vienen dando en los últimos años tienen directa relación con estos temas y afectan sobre todo a las poblaciones rurales y comunidades campesinas y nativas;
- El proceso de descentralización, iniciado hace 4 años, ha generado nuevos conflictos, pues los gobiernos regionales reclaman autonomía en la gestión del agua, pero las normas respectivas no han terminado de transferirles esas competencias<sup>16</sup>;
- Resulta impostergable el reconocimiento de las múltiples particularidades de nuestro territorio (debido a razones geográficas, climáticas, de disponibilidad de agua, económicas, sociales y culturales); tal vez más que una Ley de aguas muy completa, lo que se requeriría es una ley breve, pero que deje espacio a las peculiaridades regionales y locales;
- Reconocimiento de la diversidad cultural. Más allá de la declaración constitucional se requiere concretar en normas legales, en políticas y prácticas oficiales el reconocimiento de esto que constituye una riqueza antes que una traba;

Respecto del último tema anotado, aunque el punto no deja de ser polémico, creemos importante avanzar en el logro de una combinación adecuada del respeto y la protección de los derechos de las comunidades con un proceso de asignación de derechos a estas comunidades, en forma colectiva. Aunque se pueda hablar del riesgo de que ésta sea una expresión de la conocida política de integración de nuestros estados, pensamos que existe el riesgo mayor de que, en la situación de creciente escasez del agua, se asigne derechos de agua a las ciudades y pueblos, lo mismo que a empresas mineras y otras, en la medida que las comunidades no cuenten con sus respectivas licencias. Ya durante la mayor parte del siglo XX vimos como no bastaba el reconocimiento constitucional del derecho de las comunidades sobre sus tierras, pues al no contar con títulos de propiedad inscritos fueron perdiendo sus tierras.

Con todo, resulta preocupante que en las últimas versiones del proyecto de Ley General del Agua, la forma como se aborda el reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y nativas sea no solo muy breve, sino también muy limitada. Este es uno de los aspectos que requeriría mayor atención, no solo por quienes están trabajando en estos proyectos sino sobre todo por los gremios agrarios y campesinos, que no han mostrado mayor preocupación por estos temas.

Queremos terminar señalando que el proceso de descentralización iniciado en Perú hace unos años es avance importante y puede ayudar a impulsar más el proceso de modificación de la legislación de aguas, más aún si se cuenta con espacios para la participación de las comunidades en los Consejos de Concertación, tanto regional como local. Sin embargo, mal entendido, como un mero espacio de acumulación del poder con fines personales o de grupo, puede también resultar en un freno, que impida que se avance en el reconocimiento de que todos tenemos derecho a usar el agua.

---

<sup>16</sup> Este tema puede verse con más detalle en el libro *Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua* (Del Castillo, 2004).

## Bibliografía

BANCALARI MOLINA, Alejandro

2004 Coexistencia o enfrentamiento entre el Derecho Romano y los Derechos locales de las provincias. *Rev. estud. hist.-juríd.* [online]. 2004, N° 26.

BASADRE GROHMANN, Jorge

1988 Historia del Derecho Peruano. Lima, Studium.

CEPES

2004 *Informativo Legal Agrario*. Revista del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, N° 20. Lima, CEPES.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

2003 *Un pasado de violencia, un futuro de paz. Veinte años de violencia, 1980-2000*. Lima, CVR.

DEL CASTILLO, Laureano

2004 *Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua*. Lima, Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván

1999 “Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia” En: *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Guatemala, FLACSO.

ESCOBAR, Alberto.

1972 *Lenguaje y discriminación en América Latina*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo

1998 *Derecho Agrario Peruano*. Lima, Gráfica Horizonte.

GENTES, Ingo

2001 *Legislación de Recursos Hídricos y Reconocimiento de los Derechos Indígenas en los Países Andinos: Importancia, Obstáculos, Perspectiva, y Estrategias*. Ponencia presentada al Cuarto Congreso Chileno de Antropología. Santiago de Chile.

GSAAC

2003 Legislación peruana sobre recursos hídricos 1969-2003. Lima, Programa Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas –GSAAC, noviembre 2003.

ORÉ, María Teresa

2005 *Agua, Bien Común y Usos Privados. Riego, Estado y Conflictos en La Achirana del Inca*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú - Universidad de Wageningen.

TRAZEGNIES, Fernando de

1978 “La transformación del derecho de propiedad” En: *Derecho*, Revista del Programa Académico de Derecho. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.



## Capítulo 2.4

### Recursos hídricos, pluralidad normativa y derechos de agua indígenas en los Estados Unidos

David H. Getches<sup>17</sup>  
Facultad de Derecho  
Universidad de Colorado-Boulder,  
Investigador del Programa WALIR

Los Estados Unidos es uno de los pocos países del mundo que dan un reconocimiento legal nítido y aparentemente robusto a los derechos de agua de los pueblos indígenas. En los ríos del árido oeste de los Estados Unidos, donde vive la mayoría de los pueblos indígenas, éstos tienen derechos de agua superiores a los de sus vecinos no indígenas. En efecto, la integridad de esos territorios es esencial para las culturas indígenas y sus estrategias de sustento. Sin embargo, la protección de los llamados “derechos de agua indígenas” en los Estados Unidos sigue siendo un modelo imperfecto.

#### La ley y la política indígenas de los Estados Unidos

Los principios fundamentales de la ley indígena de los Estados Unidos fueron enunciados por la Corte Suprema en los primeros años de la Unión. Las decisiones de la Corte reconocieron claramente los derechos de los pueblos indígenas a ocupar y gobernar sus propios territorios. También definieron relaciones fiduciarias en las cuales el gobierno federal estaba a cargo de proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La propia Corte Suprema decidió que el Congreso tuviera amplios poderes para implementar esta obligación, pero al mismo tiempo para liquidar derechos indígenas si los legisladores determinaban que era de interés nacional hacerlo.

Mientras apartaban a las naciones indígenas de la mayoría de sus territorios, los Estados Unidos adoptaron una serie de políticas contradictorias que tenían diversos propósitos, desde el aislamiento hasta la integración de los pueblos indígenas. En el siglo XIX, la política federal buscó primero confinar a los pueblos indígenas a reservaciones, de modo que los colonos pudieran establecerse en las tierras perdidas por los diversos grupos de parentesco, colectividades y naciones indígenas, o “tribus”.

Cuando los colonizadores también encontraron deseables las tierras reservadas, el Congreso adoptó un nuevo programa para quebrar las posesiones indígenas tribales y promover el cultivo individual. Este programa fue diseñado para asimilar a los indígenas a la sociedad dominante, al acabar con sus posesiones y actividades comunales. Dentro de las reservas, cada familia indígena tendría una parcela de tierra. Las que no eran “necesarias” para ellas serían puestas a disposición de los colonizadores.

---

<sup>17</sup> Decano y R. J. Moses Professor of Natural Resources Law.

El programa gubernamental de reservas no podía tener éxito sin destinar agua para el uso de los indígenas. Se necesitaban cantidades adecuadas para el riego en las reservas que fueron creadas para promover la agricultura indígena (y no indígena). Para las tribus pescadoras, el flujo en los cursos de agua era esencial para mantener el hábitat de las especies aprovechadas.

Las tribus con reservas agrícolas, así como aquellas con derechos de pesca en o fuera de las reservas, se encontraron con poblaciones no indígenas que usurpaban el agua. Los colonos trabajaron intensamente, formaron fincas y obtuvieron derechos de agua bajo la ley estatal, tal como el gobierno lo había planeado. Sus derechos de agua compiten ahora con la capacidad de los indígenas para usar el agua y los recursos naturales que dependen de ella.

## **La Doctrina de los Derechos Reservados**

En 1908, la Corte Suprema de los Estados Unidos enunció una notable doctrina de derechos de agua que favorecía a las poblaciones indígenas en sus intentos de garantizar suficiente agua para asegurar la viabilidad de sus reservas. La “doctrina de los derechos reservados”, pronunciada en el caso *Winters* contra los Estados Unidos, garantizaba a las tribus el derecho de uso de toda el agua necesaria para cumplir con los propósitos para los cuales sus reservas habían sido establecidas. El derecho podría ser ejercido en el futuro, inclusive si algunas poblaciones indígenas no hubieran usado el agua primero y hubieran derechos de agua bajo la ley estatal.

Esta doctrina sorprendió a muchas personas porque la ley prevaleciente en el oeste de los Estados Unidos estipulaba que la primera persona que usaba el agua tenía el derecho más sólido para usarla en el futuro, un derecho por encima de cualquiera que empezara a usar el agua posteriormente. El método histórico para conceder agua en el Oeste, conocido como “apropiación anterior”, había sido consagrado en las leyes estatales. Bajo sus principios, los usuarios “anteriores” (aquellos que fueron los primeros en poner el agua bajo un uso beneficioso) tienen mayores derechos. En épocas de escasez, quienes posean esos derechos pueden insistir en la entrega de la cantidad total de agua que les corresponde. Concomitantemente, cuando los usuarios más antiguos ejercen sus derechos, los más recientes deben, con frecuencia, recortar sus usos de agua.

La prioridad de los indígenas bajo la doctrina de los derechos reservados se computa desde la fecha de establecimiento de la reserva y no desde el momento en el que el agua fue usada por primera vez. En vista de que la mayoría de las reservas se establecieron hace más de 100 años, sus derechos de agua correspondientes son usualmente los más antiguos. Después de esa fecha, todos los usuarios deben asegurarse de que la tribu reciba toda el agua que le corresponde, es decir, suficiente para cumplir con los propósitos de la reserva antes de que los usuarios posteriores puedan tomar su dotación de agua.

## **Teoría y práctica de los derechos reservados de agua**

La historia del ejercicio de estos potentes derechos reservados de agua para las reservas indígenas ha sido problemática. En la práctica, los colonos usaron el agua en las corrientes compartidas antes que los indígenas porque tenían acceso a capital.

Los derechos de agua no indígenas, de acuerdo con lo establecido en el sistema de apropiación previa, dependen de la cantidad de agua realmente usada en el pasado. Pero para

las reservas indígenas, los derechos reservados existen sin una historia de uso real. Es necesario cuantificarlos de acuerdo con los propósitos de la reserva que están arraigados en viejas políticas gubernamentales. Esto se puede hacer por vía judicial al pedir a una corte que decida cuánta agua se necesita para cumplir con los propósitos de la reserva. La Corte Suprema (*Arizona c. California*, 373 U.S. 546, 1963) concluyó que, si el propósito de establecer la reserva era permitir que la población indígena desarrollara la agricultura, la cantidad de agua necesaria se calculaba sobre la base de la extensión prácticamente irrigable de la reserva. Esto alertó a quienes usaban el agua por todo el Oeste: los reclamos indígenas podían concretarse en cantidades formidables de agua.

En años recientes, algunos de los derechos de agua de varias tribus se han fijado mediante acuerdos negociados que luego se han incorporado a la legislación federal. Desde la década de 1980, se han producido 18 acuerdos negociados sobre derechos de agua indígenas. Cada convenio es diferente porque las situaciones legales, geográficas y económicas, así como los factores políticos, cambian. A pesar de las inevitables diferencias entre ellos, los acuerdos muestran características comunes:

- Inversión de fondos federales para construir represas y obras.
- Distribución de algunos costos al estado o al gobierno local.
- Creación de un fondo tribal para ser usado en obras hidráulicas y el desarrollo económico.
- Mercadeo del agua fuera de la reserva, pero con marcadas restricciones.
- Respeto a la ley estatal, al menos cuando el recurso es usado fuera de la reserva.
- Preocupación por la eficiencia, la conservación, y el medio ambiente.
- Beneficios para los no indígenas.

### **Cuestiones actuales sobre derechos de agua indígenas**

*Fin de las determinaciones.* Las tribus cuyos derechos de agua han sido adjudicados no pueden luego solicitar el reajuste de sus derechos de agua porque esto afectaría las expectativas de los no indígenas.

*Mercadeo del agua.* Uno de los temas más controvertidos es si las tribus pueden o no transferir su agua a no indígenas residentes fuera de sus reservaciones.

*Códigos de agua y administración tribales.* Como tribus soberanas con jurisdicción sobre sus miembros y su territorio, las tribus indígenas pueden promulgar y poner en efecto leyes y regulaciones relacionadas con los derechos de agua. Pero hay dudas sobre la potestad de las tribus para regular a los no indígenas.

*Uso de los derechos en procesos nuevos.* Los derechos reservados de agua se cuantifican de acuerdo con los propósitos para los cuales el gobierno federal estableció una reserva indígena. No resulta claro que una tribu pueda usar agua para otros propósitos.

*¿Una discrepancia entre ley y cultura?* Las culturas indígenas tradicionales, sin duda alguna, necesitan agua; sin embargo, los derechos legales al agua están vinculados con el cumplimiento de las metas de la política nacional y no de la protección cultural.

### **Conclusión**

El sistema de derechos reservados de agua de los Estados Unidos parece brindar derechos legales sustanciales, pero está repleto de complicaciones. En contraste, los grupos indígenas en muchos países carecen de un reconocimiento legal efectivo sobre los derechos de agua..



## Capítulo 2.5

### Problemas y éxitos de la gestión semi-autónoma en los sistemas de riego en la costa norte del Perú<sup>18</sup>

Jeroen Vos  
SNV

Las dos grandes irrigaciones en la costa norte del Perú, Chancay-Lambayeque y Jequetepeque Regulado, son ‘Pirámides de Agua’. ¿Porqué? La costa de Perú es un desierto, solo en algunos años, con el fenómeno de El Niño, hay precipitaciones significativas. Sin embargo, desde hace más de dos mil años hay pueblos que usan el agua de los ríos que nacen en los Andes para regar sus cultivos. Los grandes canales principales, todavía en uso hoy en día, fueron construidos por los Moches hace ya más de mil años<sup>19</sup>. Hoy en día se cultiva caña de azúcar en las cabeceras de los sistemas, arroz en la parte media, y maíz con otros cultivos en las partes más bajas de los sistemas de riego. Entre 1989 y 1998 el manejo de los grandes sistemas de riego de la costa fue transferido del estado a las organizaciones de usuarios.

Entre los años 1998-2000 se llevó a cabo el trabajo de campo de mi investigación, que se centró en la gestión de estos dos sistemas de riego (con el apoyo de la Universidad de Wageningen e IMAR Costa Norte; ver Vos 2002, 2005 y 2006). Las preguntas centrales de la investigación son: ¿Pueden los cerca de 22.500<sup>20</sup> regantes de Chancay-Lambayeque (y 12,000 en Jequetepeque) organizarse para manejar un sistema de riego? ¿Pueden coordinar la dotación de agua para 110,500 ha (42,500 ha en Jequetepeque) de pequeños y medianos agricultores, distribuir el agua por medio de cientos de compuertas rústicas, y establecer y recaudar una tarifa de agua que cubra los gastos de operación y mantenimiento de todo el sistema? ¿Pueden resolver los conflictos internamente? ¿Pueden funcionar las empresas semi-privadas que operan y mantienen el sistema principal bajo control de las organizaciones de usuarios?

Las condiciones de los sistemas de riego de gran escala en la costa de norte de Perú indican que estos sistemas son ‘una pesadilla’ para operar. Si se toma en cuenta la infraestructura rústica de distribución, los aportes irregulares e imprevisibles de agua de los ríos, el bajo grado de instrucción formal de los agricultores y tomeros, y el potencial conflictivo que constituye el agua para riego en el desierto de la costa norte; muchos expertos en el tema de riego contestarán negativamente. Estos expertos internacionales en manejo de sistemas de gran escala preveían un caos, mala distribución de caudales, baja recaudación de tarifas de agua, y por consecuencia una mala operación y mantenimiento de la infraestructura

Sin embargo, el estudio de campo mostró lo contrario: las organizaciones de regantes en Chancay-Lambayeque y Jequetepeque logran una dotación de agua adaptada a la demanda de los regantes y a los caudales imprevisibles de los ríos. Estas organizaciones logran una distribución de volúmenes exactos conforme a la programación de turnos diarios según la

<sup>18</sup> Presentación del libro WALIR: “Pirámides de Agua” *Construcción e impacto de imperios de riego en la costa norte de Perú* (Ver Anexo 3).

<sup>19</sup> Ver Eling 1978, Kosok 1958 y 1965, Moseley 1964, Sandweiss 1995 y Zegarra 1978 para el desarrollo del riego en la pre-historia de la costa norte del Perú.

<sup>20</sup> Cerca de 12% de los usuarios en el registro oficial son mujeres (Hidrogo 1996). Muy pocos tienen un registro a nombre de los dos esposos, aunque el manejo de la parcela es a menudo compartido (Kome 2002).

demanda de los miles de usuarios, y además logran establecer y recaudar una tarifa para el uso de agua que es suficientemente alta para cubrir los gastos de la operación de los sistemas de riego (en el sistema mayor con empresas semi-privadas: ETECOM S.A. y OPEMA). Sin embargo estos fondos recaudados no alcanzan a cubrir el mantenimiento e inversiones adecuados para operar a largo plazo sin subsidios.

El libro “Pirámides de Agua” explora las reglas de juego, formales e informales, los derechos locales de uso de agua, la interdependencia entre las organizaciones de regantes y agencias gubernamentales, y el conjunto de factores bio-físicos que llevan a los resultados observados. Se puede considerar a las organizaciones de regantes como ‘Pirámides de Agua’ porque logran casi lo imposible. La autogestión por parte de los usuarios se basa en el balance de poder entre diferentes grupos. Aunque a veces sea mediante ‘incentivos perversos’ poco aceptados en la sociedad<sup>21</sup>, la organización de usuarios ha evolucionado en la aplicación de mecanismos de auto-corrección, de rendición de cuentas (social), y de participación en el manejo, y solución de conflictos. De esta manera se han construido verdaderos imperios de agua que parecen una continuación de las antiguas sociedades hidráulicas de los Moche, Chimú e Incas.

En lo que sigue se presentan las conclusiones según las tres dimensiones de control del agua: dotación, distribución, y cobranza. Luego se analiza el grado de autonomía de las organizaciones de regantes y se presentan algunas lecciones y discusión sobre los derechos locales de uso de agua y la autogestión por parte de las organizaciones de regantes.

## **La dotación y la programación volumétrica de agua**

El estado (a través de la Administración Técnica del Distrito de Riego, ATDR) decide sobre quiénes tienen derecho al uso de agua de riego. Esto se basa en patrones históricos de uso de agua y decisiones políticas. La ATDR también establece el cultivo que los titulares pueden sembrar (en teoría) y, con ello, el volumen máximo de agua que puede ser usado por hectárea en la campaña de riego. La planificación de la campaña de riego se hace junto con la Junta de Usuarios y las Comisiones de Regantes. Esto es esencial para la legitimidad del plan, en la medida que las Comisiones tienen que ejecutar y controlar el cumplimiento del plan. Normalmente las Comisiones cumplen estrictamente con el plan de cultivo y riego, porque es parte de su interés evitar reclamos de los agricultores y poder legitimar sus acciones haciendo referencia a ese plan. Algunos miembros individuales de las juntas directivas y el personal tratan de desviar el agua a agricultores que carecen de permiso para regar (para beneficio personal), pero las entregas ilegales de agua están limitadas (a menos de 5%) por el control social ejercido entre grupos de usuarios y el control que ejercen las autoridades de niveles más altos.

La demanda bruta de agua se regula de manera que en Chancay-Lambayeque casi todos los años la demanda total de agua es mayor que el suministro del río. En Jequetepeque la posición privilegiada de los derechos de agua que tenían las haciendas no se modificó (hasta hace muy poco) y la demanda bruta de agua se cubre casi todos los años con el suministro del río (y del reservorio Gallito Ciego).

---

<sup>21</sup> Ver Wade 1982 para las ‘pirámides de coimas’ en los grandes sistemas de riego en la India, donde los pagos ilegales por el agua ‘viajan’ hacia arriba en la estructura organizativa burocrática estatal. En Chancay-Lambayeque la posibilidad de venta ilegal de agua resultaba en una distribución muy exacta y eficiente de agua, porque el sobrante de agua podría ser vendido.

La coordinación y la competencia ocasionan que se afinen las normas generales sobre la asignación y la programación. Todos los diferentes niveles de competencia por el agua tienen disputas y conflictos sobre los derechos de uso de agua y las asignaciones de volúmenes. Los reclamos en esos conflictos se basan en principios normativos y legales diferentes y a menudo incluyen argumentos técnicos. En caso de escasez (imprevista) de agua se usan un conjunto de normas bien afinadas ('rangos' y 'campos') para asignar agua escasa.

Los rangos establecen una reducción proporcional al área de la parcela: Solo se puede regar una parte de la parcela según el siguiente esquema:

0-3 ha: 100% de la parcela tiene derecho de asignación  
 3-6 ha: 80%  
 6-10 ha: 70%  
 10-20 ha: 60%  
 + 20 ha: 50%

Este es un ejemplo de un arreglo local que toma en cuenta la igualdad social, y que no está previsto en la Ley General de Aguas ni en sus Decretos.

Los derechos de uso de agua formales llamados 'licencia' y 'permiso' también se adaptan a las necesidades locales. En Chancay-Lambayeque, a los titulares de derechos de aguas sobrantes (permiso) se les excluye del uso del agua en periodos de escasez, mientras que en Jequetepeque la norma local sobre 'campos' es más importante que la norma formal de licencia/permiso para regular la asignación del agua en periodos de escasez de agua. Los aspectos de equidad, eficiencia del uso de agua y posibilidades de control y monitoreo juegan roles importantes en la normatividad. La programación en Chancay-Lambayeque se establece en base a las demandas de los usuarios. Sólo en tiempos de escasez de agua se programa un número restringido de horas de acuerdo al tamaño de la parcela. En Jequetepeque, en la mayoría de los casos, se suministra el agua en caudales continuos sin programación por turnos. Se programan turnos individuales de agua sólo para cultivos que no son de arroz, el primer turno de riego para el arroz y para aumentar la recaudación de la tarifa.

## **La distribución volumétrica de agua**

En los sistemas que se estudiaron, la infraestructura de riego se desarrolló gradualmente desde tiempos ancestrales hasta la actualidad. Las haciendas reemplazaron las tomas fijas por compuertas de fondo para ganar mayor control sobre los caudales de agua. Luego de la reforma agraria en 1969 aquellos mismos canales y estructuras se mantuvieron en uso. Sin embargo, luego de la parcelación de las cooperativas a mediados de los años 1980s se les tenía que dotar de agua a muchos pequeños agricultores, lo que complicaba la entrega del agua. En Chancay-Lambayeque la escasez relativa de agua aumentó debido a la extensión del área de riego, incrementando así aún más las tensiones en la operación de las estructuras de división.

La distribución del agua a los canales secundarios es planeada por el Gerente General de la empresa semi-privada y ejecutada por los Tomeros a lo largo de los canales principales. A nivel secundario el Jefe de Operaciones de las Comisiones planea la entrega a los canales terciarios y esto es ejecutado por el Sectorista y los Tomeros. Dentro de los bloques terciarios los mismos usuarios son responsables por la distribución del agua.

En Chancay-Lambayeque los volúmenes entregados a las parcelas son cercanos a los volúmenes programados. Ello a pesar de los caudales irregulares del río, la dificultad para operar las compuertas de fondo, la programación a pedido de muchos pequeños propietarios, los canales abiertos y sin revestir, y las pocas estructuras para el aforo. El alto grado de cumplimiento en la entrega está relacionado con la baja dotación relativa de agua. Ello que indica que la escasez de agua lleva a una distribución precisa del recurso.

El alto grado de cumplimiento en la entrega es posible gracias a cuatro factores importantes: a) Las habilidades de los operadores, quienes usan ‘mecanismos de retroalimentación manual’ para distribuir el agua conociendo solamente el flujo de entrada medido. b) La coerción que los usuarios ejercen sobre los operadores para que entreguen los volúmenes pagados. Ellos pueden obligar a los operadores a trabajar bien porque el aumento de quejas de los usuarios implica que los miembros de la directiva tienen que despedir al operador para no perder su posición en la directiva en las siguientes elecciones. c) El interés que tienen los operadores en no entregar más agua que la programada para ahorrarla y venderla ilegalmente. d) La mano de obra puesta por los usuarios para supervisar sus turnos de agua dentro de los bloques terciarios.

Los usuarios tratan de robar agua, pero el robo de agua dentro de los bloques terciarios representa menos del cinco por ciento del agua totalmente distribuida. Generalmente, el control social mutuo y la vigilancia de los usuarios durante su turno del caudal de agua de la toma terciaria a la parcela limitan el robo. Asimismo, la infraestructura de riego limita el robo de agua: los candados en las compuertas y los ‘canales bajos’ reducen las posibilidades para el robo de agua.

Generalmente, en Jequetepeque se distribuye más agua que la planificada. Esto se debe al agua extra que fluye a los canales de los suelos saturados. Debido a la abundancia de agua generalmente no se ejerce un control estricto sobre los flujos de agua. Sin embargo, también aquí los operadores son hábiles y los usuarios ejercen coerción en la directiva de las Comisiones para obtener su parte de los caudales de agua.

## **La facturación volumétrica del agua**

La operación y el mantenimiento de los sistemas de riego de Chancay-Lambayeque y Jequetepeque son casi enteramente financiados por los cobros de las tarifas de los usuarios. Los subsidios llegan sólo para los trabajos de rehabilitación. Los usuarios también pagan cerca del diez por ciento de tributos al gobierno, lo que parcialmente financia la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR), la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica (AACH) y las oficinas de Proyectos Especiales. La Junta de Usuarios asigna internamente los fondos entre la Junta, la empresa semi-privada y las Comisiones de Regantes.

En Chancay-Lambayeque y Jequetepeque las tarifas se definen en las Asambleas Generales de los usuarios en las Comisiones, y tienen que ser aprobadas por la ATDR. Es importante constatar que la participación de los usuarios en la toma de decisiones sobre el Plan Operativo Anual (POA) - y el presupuesto correspondiente - da como resultado una alta legitimidad de la tarifa de riego. Los usuarios prefieren tarifas bajas, mientras que las juntas directivas de las Comisiones de Regantes y las Juntas de Usuarios prefieren tarifas un poco

más altas para cubrir los gastos de operación y mantenimiento. El balance de poder da como resultado tarifas que en general son apenas suficientes para la operación y el mantenimiento. Los fondos son asignados a las diferentes sub-organizaciones, de tal manera que las Comisiones tienen tarifas insuficientes para poder operar y mantener los canales secundarios adecuadamente. Esto se debe a que las organizaciones prefieren hacer desembolsos en la operación en lugar del mantenimiento. Por eso el mantenimiento de los canales secundarios es algo deficiente.

Luego de la transferencia de la gestión, en 1992, la Junta y las Comisiones en Chancay-Lambayeque decidieron introducir el pago por volumen de agua solicitado para poder aumentar la recaudación de la tarifa. Ello posibilitó la recolección de las tarifas durante la campaña de riego y no después de la misma. La recaudación de la tarifa es alta en ambos sistemas. Se obliga a los usuarios a pagar la tarifa cumpliendo estrictamente la norma: “no hay turnos de riego sin pago previo.” En Jequetepeque, donde no se programan los turnos individuales durante la etapa principal de la campaña de arroz, las tarifas se recaudan en la siguiente campaña de riego y se les niega el agua a los agricultores que aún no han pagado las tarifas del año anterior. La exclusión de los usuarios que no pagaban es posible debido a que los almácigos de arroz necesitan agua en un corto periodo debido a las bajas temperaturas que afectan la cosecha de arroz al final del período de cultivo (la estructura de elementos bio-físicos e institucionales que hacen obligatorio el pago de la tarifa se denomina ‘punto de pasaje obligatorio’).

Sólo las cooperativas de caña de azúcar en las cabeceras del sistema Chancay-Lambayeque no pueden ser forzadas a pagar debido a su poderosa posición política y su ubicación en la cabecera del sistema.

En Chancay-Lambayeque a los usuarios se les cobra más o menos el volumen recibido a nivel parcelario<sup>22</sup>. Cuatro factores posibilitan esto: a) La aceptación por los usuarios de la legitimidad del pago por volumen programado. b) La posibilidad física para excluir a los que no pagan. c) el control de los niveles más altos (ETECOM) sobre los pagos oficiales de los turnos de riego. d) La administración de los pagos de los usuarios individuales y la planificación de las entregas de agua a diferentes niveles en el sistema de riego con la ayuda del programa de cómputo SARA (Chinchay y Sijbrandij 1999).

Los pagos volumétricos en Chancay-Lambayeque tienen poco efecto en la re-asignación del agua. Si hay disponibilidad de agua sin restricciones, los usuarios solicitan los volúmenes que necesitan sin considerar su costo. Como el sistema de producción de arroz es un sistema de ‘altos insumos-alta producción’, los costos extras de agua son considerados solamente como otro insumo necesario (como el fertilizante, deshierbe y agro-químicos). Con las altas inversiones, los usuarios no quieren tomar el riesgo de reducir su cosecha aplicando agua insuficiente. Por el contrario, la diferencia en derechos de uso de agua entre Chancay-Lambayeque y Jequetepeque es mucho más importante para entender la diferencia en el cumplimiento de la entrega y productividad del agua. Perry (1995) llega a una conclusión similar.

En Chancay-Lambayeque el uso del agua es generalmente restringido por la poca disponibilidad del agua, y el cobro volumétrico sólo prevé el sobre uso extremo en períodos

<sup>22</sup> El costo era US\$ 2 por 500 m<sup>3</sup>, resultando en un total de US\$ 75 por hectárea por campaña de arroz, que es un 10% de los gastos de producción.

de agua abundante (10% más de área cultivada debido al pago volumétrico). En períodos de escasez de agua, el agua es racionada mediante normas con mucho detalle, en las que los mecanismos del mercado no cumplen ningún rol.

La situación financiera de los sistemas de riego es algo vulnerable. En los años anteriores la recaudación de la tarifa fue suficiente para operar y mantener bien los sistemas, pero los fondos fueron insuficientes para un mantenimiento adecuado de los canales secundarios. Los proyectos especiales de rehabilitación se utilizaron para el mantenimiento que se desatendió mientras intervenían para reparar el daño causado por las inundaciones de El Niño en el año 1998. La Junta de Usuarios y sus empresas privadas, sin embargo, pudieron invertir en maquinaria pesada, ahorrar dinero en un fondo de emergencia y mantener toda la infraestructura en buenas condiciones operativas. Los salarios ofrecidos eran suficientes para atraer personal capaz. Por eso, la sostenibilidad financiera de los sistemas está en riesgo. Primero, las tarifas que se recolectan en Chancay-Lambayeque dependen de la cantidad disponible de agua del río. En años secos puede venderse menos agua, lo que genera un menor ingreso. Segundo, los usuarios son muy reticentes a aumentar las tarifas (aún si es sólo para compensar la inflación). Esto deja poco espacio para que las Comisiones de Regantes hagan inversiones adicionales o ahorren fondos para necesidades futuras.

### **La semi-autonomía de las Juntas de Usuarios**

El control de agua en Chancay-Lambayeque y Jequetepeque está en manos de las Juntas de Usuarios y sus empresas. Pero el control no es completo. Los títulos de derecho de uso de agua son individuales y otorgados por el estado. Sin embargo, en la práctica son las Comisiones de Regantes las que distribuyen el agua a las parcelas y toman decisiones sobre la asignación de agua. Las Comisiones sí usan la normativa estatal cuando les sirve. Las organizaciones de regantes hacen referencia a los derechos de uso de agua oficiales para negar agua a parcelas nuevas, porque no es en el interés de los usuarios compartir el agua con tierras nuevas. Sin embargo cuando el mismo estado otorga nuevos derechos de uso de agua (en el caso de la Pampa de Cerro Colorado en Jequetepeque) las organizaciones de regantes hacen todo lo posible para no cumplir con las decisiones estatales.

Una interferencia en la democracia interna de las organizaciones de regantes es que el gobierno nacional ha cancelado las elecciones de nuevas juntas directivas de las Comisiones de Regantes varios veces (1994, 1996, 1998 y 2006), y con esto bloqueando la renovación de las directivas de las Juntas de Usuarios.

Otro aspecto importante es el castigo por infracciones y la solución de conflictos. Según la Ley General de Aguas esas son tareas de la ATDR. Las multas oficiales son sumas de dinero enormes. En la práctica, en la gran mayoría de los casos, las de infracciones y conflictos se solucionan por los Comités, Comisiones y Junta de Usuarios internamente. Aquí también es un juego más complicado: en ciertos casos los usuarios y también los dirigentes usan la autoridad estatal para sus propios intereses.

Tomando en cuenta que las inversiones para la infraestructura mayor no son pagadas por los usuarios y la dependencia de las organizaciones de regantes de los subsidios para reparar la infraestructura, se llega a la conclusión de que en la práctica la autonomía de las organizaciones de regantes en la costa norte de Perú es parcial. En el manejo diario de control

de agua la ATDR tiene poca influencia ( en parte porque tiene muy poco personal), pero al mismo tiempo las organizaciones usan la normatividad estatal como les conviene.

## **Lecciones y discusión sobre derechos locales de uso de agua y la autogestión por parte de organizaciones de regantes**

- A pesar de que los títulos de derecho de uso de agua son individuales y controlados por el estado (ATDR), el manejo del sistema y las decisiones sobre la dotación de volúmenes anuales por cultivo son colectivas.
- Las Juntas de Usuarios tienen la tendencia a concentrar los derechos de uso de agua en los titulares actuales (o sea no quieren compartir el agua, aun si es técnicamente posible, con nuevos usuarios) a pesar de que la ampliación del sistema hace más grande su influencia. Esto indica que se necesita una institucionalidad a nivel de la cuenca donde participen también los que no tienen derecho al agua de riego y que tenga cierto grado de influencia sobre la asignación de agua en toda la cuenca.
- Los arreglos internos para ajustar la dotación de agua en tiempos de escasez están bien adaptados a la realidad bio-física y a los derechos históricos, y toman en cuenta la igualdad social (por ejemplo grandes parcelas reciben relativamente menos agua en tiempos de escasez de agua).
- Un factor muy importante en el éxito de la autogestión es la rendición de cuentas por parte de la directiva de las Comisiones de Regantes sobre los gastos de operación y mantenimiento. Los directivos presentan informes financieros anuales y éstos son debatidos. Las organizaciones de regantes ejecutan los planes de trabajo más o menos como fueron formulados, y presentan el balance financiero de la gestión pasada en una reunión de rendición de cuentas.
- El control social (entre ingenieros, operadores, y usuarios) es un factor muy importante para entender el éxito de la distribución de agua. Por más que el estado imponga reglamentos, sin la presencia física en el campo de las organizaciones de regantes éstos no tendrían sentido. Son las organizaciones de regantes y los usuarios los que en ciertos momentos usan (o no) la autoridad de las instituciones del estado (y sus estructuras normativas y reglamentos) para solucionar sus problemas de manejo del agua.

## **Referencias**

- Chinchay, L. y P. Sijbrandij  
1999 *Intervención en la gestión del agua de riego: La experiencia del IMAR en el valle Chancay-Lambayeque*, Libro de Trabajo 11, IMAR Costa Norte, Chiclayo, Perú.
- Eling, H.H.,  
1978 “Interpretaciones preliminares del sistema de riego antiguo de Talambo en el Valle de Jequetepeque Peru”, en: R. Matas (ed.), *El Hombre y la Cultura Andina*, Lima, pp. 401-418.
- Hidrogo Contreras, C.R.  
1996 *Caracterización de las unidades productivas del valle Chancay-Lambayeque*, Libro de Trabajo 5, IMAR Costa Norte, Chiclayo, Perú.

- Kome A.  
2002 “La copropiedad de la tierra, el derecho de uso de agua y el derecho de asociación en las organizaciones de usuarios del norte de Perú”, *Sepia IX* pp. 379-397, Lima.
- Kosok, P.  
1958 “El valle de Lambayeque”, en: *Actos y trabajos del II Congreso Nacional de Historia del Perú, Epoca Pre-hispanica*, 4 al 9 de Agosto, Volumen I, Centro de Estudios Historico Militares, Lima, Peru, pp. 49-65.
- Kosok, P.  
1965 *Life, land and water in ancient Peru*, PhD dissertation, Cornell University, Long Island University Press.
- Moseley, M.E.  
1974 “Organizational preadaptation to irrigation, the evolution of early water-management systems in coastal Peru”, en: T.E. Dowing and McG. Gibson (eds.), *Irrigation's impact on society*, Anthropological papers of the University of Arizona, No. 25, The University of Arizona Press, Tucson, pp. 77-82.
- Perry, C.J.  
1995 “Determinants of function and dysfunction in irrigation performance, and implications for performance improvement”, en: *Water Resources Development*, Vol. 11, No. 1, pp. 25-28.
- Sandweiss, D.H.  
1995 “Cultural background and regional prehistory”, en: T. Heyerdahl, D.H. Sandweiss y A. Narvaez (eds.), *Pyramids of Túcume: The quest for Peru's forgotten city*, Thames and Hudson, London.
- Vos, J.  
2002 *Metric Matters: The performance and organization of volumetric water control in large-scale irrigation in the North Coast of Peru*, tesis doctorado, Universidad de Wageningen.
- Vos, J.  
2005 “Understanding water delivery performance in a large-scale irrigation system in Peru”, en: *Irrigation and Drainage*, Vol. 54, pp. 67-78.
- Vos, J.,  
2006 *Pirámides de Agua: Construcción e impacto de imperios de riego en la costa norte de Perú*, IEP Serie Sociedad y Agua, sección Walir, no. 4, Lima.
- Wade, R.  
1982 “The system of administrative and political corruption: Canal irrigation in South India”, en: *Journal of Development Studies*, 1982, pp.287-328.
- Zegarra, J.M.  
1978 “Irrigación y técnicas de riego en el Perú pre-colombino”, en: R. Ravines (ed.), *Tecnología Andina*, pp. 107-116.

## Capítulo 2.6

### Pluralismo legal y equidad de género en la gestión del riego: A propósito del libro ‘Liquid Relations’<sup>23</sup>

Carrie Anne Furman  
University of California, Riverside

*Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity (Relaciones Líquidas: Derechos de agua contenciosos y complejidad legal)* es un volumen dedicado a las frecuentemente oscuras dimensiones sociopolíticas y legales del agua. Debido a la creciente escasez de agua, las últimas décadas han visto un incremento en la búsqueda tanto teórica como práctica de un nuevo camino en la gestión del agua.

Hasta hace poco, este llamado a proteger uno de nuestros más preciados recursos naturales había sido liderado, por un lado, por científicos y ambientalistas y, por otro, por políticos y economistas. A pesar de que cada especialidad tiene su propia agenda, sus soluciones con frecuencia se destilan hacia una receta universal que favorece la eficiencia y rechaza las necesidades específicas y las normas culturales de los pueblos indígenas y otros grupos marginados. Sólo muy recientemente el tema del aspecto social del agua ha entrado en el discurso académico y ha impactado en la implementación de la gestión y el diseño del riego (por ejemplo, Boelens y Dávila 1998; Boelens y Hoogendam 2002).

Las exhortaciones para lograr sistemas de riego sustentables parcialmente diseñados y gestionados por los propios grupos que usan activamente el agua han probado ser una alternativa exitosa. A la cabeza de la tarea de implementar sistemas de distribución de agua más social y culturalmente sensibles están los mismos grupos marginados e indígenas, apoyados por la investigación y los escritos que provienen de la antropología y la sociología. Los autores y las autoras de *Liquid Relations* continúan este importante diálogo y lo extienden a escenarios nuevos, al explorar los aspectos legales del agua de riego en su relación con estos grupos a menudo subrepresentados. Al ser un volumen editado, cada capítulo presenta un estudio de caso informativo que pretende desentrañar las complejidades tanto legales como sociales en la gobernanza del agua. Para quien le interesa un lugar en particular, cada capítulo provee valiosa información histórica, discute los diversos marcos legales en juego, y examina las maneras en que ambos elementos interactúan y se forman por los procesos sociopolíticos. La fortaleza de este libro nace, sin embargo, de haberlo leído en su totalidad, ya que cada capítulo provee de una perspectiva ligeramente diferente de la gobernanza del agua y de la importancia de poner atención al pluralismo legal.

*Liquid Relations* empieza con una introducción que da la pauta a los capítulos que siguen. Los editores y la editora, Dik Roth, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen, explican que hay problemas que surgen debido al “discurso global de las reformas en el sector de riego, caracterizadas por los enfoques ‘modelo’ y de ‘caja de herramientas’ [que se han vuelto] hegemónicos<sup>24</sup>” (Boelens, et al. 2005: 1). La reforma en el riego debería, por el contrario,

<sup>23</sup> Dik Roth, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen, eds., 2005. *Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. New Brunswick, New Jersey, Londres: Rutgers University Press.

<sup>24</sup> Todas las citas textuales en en este capítulo son traducciones de la autora.

reflejar la naturaleza social del agua, al ser éste un recurso usado para cumplir una serie de metas sociales que incluyen el consumo directo, las prácticas religiosas y rituales, el riego y el crecimiento industrial. Por lo tanto, argumentan contra un tratamiento exclusivamente económico o científico de los temas hídricos que deseche las delicadas interacciones sociopolíticas que se dan entre los diferentes niveles de la sociedad mientras comparten y distribuyen este disputado recurso natural. Por eso resaltan el concepto del pluralismo legal. Según su, “el ‘pluralismo legal’ o la ‘complejidad legal’ se refiere a la existencia e interacción de diferentes órdenes normativos (frecuentemente estatales y no estatales) en el mismo espacio sociopolítico” (Boelens, et al. 2005: 4-5). En vista de que los sistemas estatales de control del agua, o de arriba hacia abajo, se han vuelto la solución dominante para resolver el dilema de la escasez de agua, es imperativo que la investigación que informa a estos proyectos aplicados analice cómo estas leyes se expresan en el nivel local, cómo se transforman para cumplir con las expectativas cotidianas, y cómo se usan para favorecer a un grupo sobre otros. Al reconocer la naturaleza legal plural de la política hídrica y sus impactos sobre el riego, la investigación futura descubrirá las complejidades de las normas específicas al lugar que actúan sobre las maneras en que los derechos y las políticas son interpretados e implementados.

Los capítulos posteriores enfrentan diferentes aspectos de este tema y proveen a quien los lee de estudios de caso completos desde América Latina, Asia, Estados Unidos y África. Los capítulos 2 al 8 se enfocan en los aspectos teóricos de los derechos de agua y el pluralismo legal. Estos estudios nos llevan por diferentes ejemplos de enfoques de modernizaciones estatales u otros tipos de modernización de arriba hacia abajo, al tiempo que discuten el diseño y la regulación de los proyectos de riego. Estos proyectos siguen el modelo del “marco” antes mencionado. Éste destila la complejidad legal del agua hacia un conjunto de principios prescritos. Aunque el mensaje es similar, cada caso ilustra las diversas maneras en que los grupos indígenas y marginados negocian en estas estructuras. Los temas de estos capítulos se enfrentan con expresiones locales de inequidades construidas, para ilustrar cómo los subgrupos pueden manipular las leyes de agua para polarizar estas inequidades. Los temas incluyen divisiones con base étnica de los derechos de agua en Estados Unidos, Indonesia y los Andes (Capítulos 3, 4, 5 y 7), divisiones de clase en Nepal e India (Capítulos 6 y 8) e inequidades de género en Nepal (Capítulo 2).

Los capítulos 9 a 11 extienden las discusiones teóricas de los primeros capítulos y añaden un componente aplicado a este volumen. Como se dice en la introducción, estos autores y autoras aportan un enfoque más matizado al tópico, ya que ellos y ellas mismas están aplicando activamente estos conceptos en la política global del agua. En estos capítulos es posible hacer un seguimiento más activo al proceso de construcción de políticas. Los capítulos 9 y 10 mantienen el enfoque de estudio de caso de los capítulos anteriores y se orientan hacia Sudáfrica y Asia suroriental respectivamente. Sus autores/as nos dan algunas guías prácticas cuando se trata la cuestión del pluralismo legal y argumentan por el desarrollo de enfoques ‘de abajo hacia arriba’ en los derechos de agua. “Antes que simplemente imponer una agencia administrativa o mercados atomizados, las instituciones pueden ser estructuradas para trabajar al lado de las ideas y las prácticas locales y mejorarlas, y a la vez responder a preocupaciones más amplias sobre equidad” (Bruns 2005: 218). El capítulo 11 extiende este tema y discute la importancia del pluralismo legal en las transferencias intersectoriales de agua desde un uso agrícola a usos no agrícolas. Al resaltar la importancia de reconocer el pluralismo legal en este debate, estos/as autores/as se refieren a estudios de caso de varias partes del mundo.

Los temas presentados en el capítulo 2 por Pranita Bhushan Udas y Margreet Zwarteveen son de importancia específica para los futuros estudios sobre sistemas de riego y pluralismo legal. Este capítulo destaca porque llama la atención sobre el tema de las inequidades de género, omitido no sólo por los/as tecnócratas, los/as hacedores/as de políticas y los/as investigadores/as, sino también por los/as propios/as usuarios/as del agua. En efecto, en muchas localidades, actualmente la inequidad de género se ha incrustado profundamente en la sociedad; un hecho que ilustra la necesidad de abstenerse de aquellos programas de género uniformes y simplistas. Más bien el énfasis debería ponerse en los programas que contextualizan las luchas políticas locales, la equidad y la participación de las mujeres. Este tópico va a ser aún más importante en vista de la emigración masculina de la finca familiar en busca de trabajo. En estos casos, las mujeres se quedan y tienen que manejar la base agrícola, lo que significa una interacción directa con la junta de riego y los técnicos hidráulicos, y una participación en las cuadrillas de trabajo. Sin embargo, en vista de que el trabajo y las opiniones de las mujeres tienden a ser subvalorados, así sucede también con la posibilidad de que sean miembros activos de la asociación de regantes y consecuentemente reciban los servicios que requieren para la producción. De acuerdo con lo discutido por Bhushan Udas y Zwarteveen, estas inequidades están profundamente arraigadas en el sistema de riego de Tukucha Nala en la parte central de Nepal. En este caso, las recetas desde arriba hacia abajo y las políticas diseñadas para nivelar las diferencias de género muchas veces fracasan al no enfrentar las raíces del problema. Por eso, las autoras hacen un llamado a cambios reales y duraderos, incluyendo programas para fomentar la educación de mujeres y niñas, “de modo que las mujeres mismas demanden activamente sus derechos y afirmen su voz en la toma de decisiones sobre el agua” (Bhushan Udas y Zwarteveen 2005: 42).

Los temas tratados por Zwarteveen y Bhushan Udas en Nepal también resuenan para las socias de la Asociación de Riego y Servicios Lahuachama (ARSL) localizada en la Municipalidad de Totorá, Bolivia. Como en el caso nepalí, las socias de Lahuachama tienen el derecho legal de participar y ser líderes en la asociación. De la misma manera que en el caso nepalí, son las normas culturales las que operan en paralelo de las estructuras legales de la asociación influyendo así en las prácticas cotidianas. Estas normas tienen influencia sobre cómo hombres y mujeres ven sus roles específicos y sus niveles de participación en el desarrollo y mantenimiento del sistema de riego. En vista de que el agua de riego es un componente importante de la comercialización agrícola, la gestión del agua se considera un aspecto de la esfera masculina. Una división de autoridad similar también se observa en los sindicatos de la comunidad. A pesar de que tanto hombres como mujeres son considerados miembros, muchas comunidades tienen una asociación de mujeres separada. Cuando se les preguntaba por qué necesitaban mantener reuniones separadas de los hombres, respondían ‘porque los hombres no tienen los mismos intereses que nosotras, ni están interesados en nuestras ideas’.

La ARSL es una asociación de riego que integra a varias comunidades; sirve a 11 comunidades y 507 familias que riegan 950 hectáreas. El reservorio descansa a unos 4.000 metros sobre el nivel del mar (msnm) y provee de agua a 30 kilómetros de canales para regar tierras en la *Prepuna* (3.100 a 3.400 msnm), la *Cabecera de Valles* (2.800 a 3100 msnm) y el *Valle* (2.650 a 2.850 msnm). Cada subregión representa un ambiente climático muy distinto, lo que determina el ciclo agrícola y los posibles cultivos.

Tomando en cuenta que la asociación de riego ASRL es una entidad política independiente del gobierno municipal y de los sindicatos comunitarios, se necesitaba determinar una nueva estructura organizacional. La asociación ASRL tiene un sistema político en tres niveles. El

primer nivel incluye la asamblea general constituida por los 507 socios, los cuales se reúnen una vez al año en octubre. El segundo nivel tiene que ver con las responsabilidades de cada zona. Cada zona se reúne una vez al mes y elige a su propio presidente, vicepresidente, etc. En estas reuniones se recolectan las deudas, se intercambia información entre los miembros de la asamblea de la zona y los directivos, se gestionan las cuadrillas de trabajo, y se llevan a cabo discusiones sobre temas de gestión específica de la zona y distribución de agua. El tercer nivel consiste de los/as directores/as elegidos/as de la ARSL y se reúne una vez cada mes en la Oficina de Lahuachama localizada en Totorá. Cada zona tiene un/a representante en este nivel para asegurar una distribución justa y una gestión equitativa de la asociación de riego. Las responsabilidades del Directorio incluyen la coordinación de las 10 zonas, la gestión del presupuesto, el apoyo a cada zona en su plan de riego y distribución de agua, la supervisión del mantenimiento de los canales de riego, y la gestión de la infraestructura de riego.

La membresía en la ARSL se determinó por la disponibilidad de espacios, los intereses individuales y las relaciones geográficas con los canales propuestos. La localización geográfica era una preocupación principal porque los campos agrícolas están dispersos a través del paisaje. Esto implicaba que no era posible que los 30 kilómetros de canales primarios y secundarios llegaran a todas las familias. Además, la topografía de la región requería que el emplazamiento de cada canal siguiera una ruta específica (Gandarillas GIC. 2005; Salazar Vega 1995). Por estas razones, ciertos individuos tendrían dificultades de llevar el agua a sus casas usando solamente los canales terciarios alimentados por gravedad. Además de esta estipulación, los intereses se volvieron la principal vía de entrada a la asociación de riego. El nivel de interés que un individuo tuviera en participar en la nueva asociación de riego dependía grandemente de su habilidad para completar los 118 jornales que “pagaban” por un derecho de agua y de su sentido general de confianza en la finalización del proyecto. Todos los miembros de la comunidad eran elegibles para recibir derechos de agua, razón por la cual mucha gente registró múltiples miembros de cada familia, incluso infantes no nacidos. En efecto, esta disposición daba a las mujeres la oportunidad de adquirir la membresía al lado de la de sus maridos o padres y, en algunos casos, cuando un miembro varón de la familia no estaba presente. Puesto que las mujeres poseían un derecho de agua se les concedía el derecho legal de desempeñar un cargo ya sea a nivel de zona o de directorio.

La mayoría de las mujeres de Lahuachama son ya sea esposas o hijas de hombres que ya participan. Su membresía, en estos casos, sirve para incrementar el número de derechos de agua asignados a su familia y es gestionada con frecuencia por los miembros varones de ésta. La gestión implica estar activas en las reuniones de riego y “pagar” los jornales necesarios para la membresía. Este segundo aspecto es muy importante porque el trabajo masculino es considerado más valioso que el femenino. En aquellos casos donde la mujer es la jefa de familia, ella debe contratar su cuota de trabajo con hombres para contribuir de manera equitativa. Esto coloca a las mujeres miembros en mayor peligro de perder el derecho de agua en vista de que la mano de obra pagada es cara (2.950,00 bs por 118 jornales).

Desde la inauguración de la ARSL ha habido dos presidentas zonales. La presidenta más reciente empezó a desempeñar su cargo en junio de 2006 para una de las comunidades que todavía no habían recibido agua para el riego. A la otra presidenta de zona se le pidió que dejara el cargo tras unos seis meses de desempeño. La razón de su remoción fue difícil de especificar. Ella indicó que los hombres de su zona no valoraban sus opiniones y por ese motivo ella no podía lograr que ellos se organizaran para las reuniones o las cuadrillas de trabajo (Luna 2005). Los miembros hombres de Chullpa Chullpa indicaban que Inocencia no

era una líder fuerte ni carismática como para presidir la zona. Este parece ser el sentimiento común entre los hombres de la ARSL, el que a veces es totalmente compartido por las mujeres asociadas. La propia Inocencia aceptó su deficiencia e indicó que, a pesar de que los tiempos están mejorando, la mayoría de la gente todavía no acepta totalmente a las mujeres en las posiciones de poder.

Hay pocas mujeres socias participando actualmente en la ARSL que estén activas y tengan un papel importante en la política de la zona. Estas mujeres tienden a tener ya sea un nivel más elevado de educación formal (habiendo cursado por lo menos educación primaria), ó, y aun más importante, tienen una sensación de empoderamiento dentro de su hogar. Estas mujeres tienden a tener familias que las apoyan fuertemente, empoderándolas dentro del hogar e impulsándolas a ingresar en otras actividades fuera de él. Es este tipo de construcción social dentro de la familia y las escuelas la que eventualmente llevará a equiparar los roles de género en Totorá. Como dicen Zwarteveen y Bhushan Udas, no es el sistema legal el que permite que las mujeres participen, sino un giro cultural en las percepciones de las mujeres y en las opiniones de las mujeres sobre ellas mismas lo que realmente alterará las prácticas.

Como se ve en la mayoría de los casos discutidos, por sí solos los cambios legales no pueden deshacer años de inequidades y diferencias culturales. “[El] enfoque estrecho sobre el agua como un recurso natural ‘neutro’ pierde de vista las fuerzas sociales y políticas que mueven la distribución del agua y los beneficios relacionados con el agua, y así las oportunidades de enmendar las inequidades existentes” (Van Koppen y Jha 2005: 211). Quien lee *Liquid Relations* termina tanto con una aprehensión saludable por el daño que las leyes mal orientadas pueden generar, como con un aprecio por las diversas maneras mediante las cuales los individuos y los grupos modifican y ajustan las leyes y la política para cubrir sus propias necesidades específicas. La construcción de los derechos de agua no es sólo un acto de distribución del agua a los sitios donde más se necesita. El agua, y especialmente el agua de riego, es un recurso muy politizado y por lo tanto no puede ser tratado objetivamente.

Encuentro muy poco o nada que falte en el volumen *Liquid Relations*. La única flaqueza sería que se necesita más discusión sobre las aplicaciones prácticas de los conceptos discutidos. Como se asevera en el capítulo de conclusiones, la meta de “este libro era llenar el vacío sentido entre el análisis de los derechos de agua y las suposiciones y prácticas de intervención” (Zwarteveen, *et al.* 2005: 254). La crítica y la teorización son un primer paso importante en cualquier proceso de cambio y reforma, pero con frecuencia estas ideas se diluyen o son mal usadas si es que la práctica no se discute prominentemente en la literatura. Aunque han hecho una excelente labor al cumplir con su meta, todavía queda trabajo por hacer. Confío en que *Liquid Relations* inspirará más debatee investigación aplicada en esta importante temática.

## Referencias Citadas

- Bhushan Udas, Pranita y Margreet Zwarteveen  
2005 Prescribing Gender Equality? The Case of the Tukucha Nala Irrigation System, Central Nepal. *In Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen, eds. Pp. 21-43. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Boelens, Rutgerd y Gloria Dávila  
1998 Buscando la Equidad - Concepciones sobre Justicia y Equidad en el Riego Campesino. Países Bajos: Van Gorcum.
- Boelens, Rutgerd y Paul Hoogendam, eds.  
2002 Water Rights and Empowerment. Países Bajos: Van Gorcum.
- Boelens, Rutgerd, Margreet Zwarteveen y Dik Roth  
2005 Legal Complexity in the Analysis of Water Rights and Water Resource Management. *In Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen, eds. Pp. 1-20. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bruns, Bryan  
2005 Routs to Water Rights. *In Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen, eds. Pp. 215-236. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Gandarillas, GIC.  
2005 Sistema de Riego Lahuachama. *In Boletín No. 1. G. GIC.*, ed. Pp. 1-10. Cochabamba Bolivia.
- Luna, Inocencia  
2005 Interview. C.A. Furman, ed. Chullpa Chullpa.
- Salazar Vega, Luis  
1995 Comunicación personal. C.A. Furman, ed. Cochabamba Bolivia.
- Van Koppen, Barbara y Nitish Jha  
2005 Redressing Racial Inequalities through Water Law in South Africa: Interaction and contest among legal Frameworks. *In Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen, eds. Pp. 195-214. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Zwarteveen, Margreet, Dik Roth y Rutgerd Boelens  
2005 Water Rights and Legal Pluralism: Beyond Analysis and Recognition. *In Liquid Relations: Contested water rights and legal complexity*. D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen, eds. Pp. 237-253. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

## Capítulo 2.7

### Agua, imperio y comunidad<sup>25</sup>

Jan Douwe van der Ploeg  
Universidad de Wageningen

#### Ilustración: una expresión de Imperio en el Norte del Perú

Lo que quiero hacer en mi contribución a este congreso es introducir y discutir el concepto de ‘Imperio’, el que se refiere a una nueva forma de dominación, de explotación y de estructurar y gobernar tanto el mundo social como el mundo material. Pero antes de entrar en una discusión teórica me gustaría ofrecer una sencilla ilustración.

Las imágenes de una agricultura caracterizada por la escasez de agua son bien conocidas. Son, a primera vista, las imágenes tristes de las zonas áridas castigadas por Dios y los Santos: no hay lluvias, no hay agua y el pueblo tiene que sufrir. Son imágenes que describen la agricultura campesina de grandes partes del Bajo y Medio Piura, en el norte del Perú. Pero hay que notar que, a la vez, hay contrastes muy grandescuando se contrasta la tierra seca de las áreas comunales, de la producción campesina con las áreas verdes de otros productores. Son éstas las tierras de un Imperio nuevo que surgió aquí hace algunos años. Entre estas dos realidades están las alambradas de púa. La misma imagen esconde un cambio histórico de gran envergadura. Antes era, por así decirlo, al revés: los campos comunales estaban bien cultivados y verdes, mientras que la parte que hoy es controlada por un Imperio era solo un desierto.

Actualmente el agua está distribuida en forma muy desigual. Escasez y abundancia se combinan. Al lado de la escasez en las tierras comunales y campesinas en el Medio y Bajo Piura hay abundancia de agua dentro del Imperio. Dentro del Imperio hay lagunas artificiales que acumulan el agua y muestran la abundancia. Además de regar los campos, estas lagunas son usadas para cultivar cangrejos de río para la exportación. Son bien guardadas y defendidas.

Esta situación es el resultado de una “geografía inteligente”, que es muy característica del Imperio. Allá donde el agua pasa del río Chira hacia el río Piura (a través del canal de derivación) y antes de llegar a las tierras comunales de Catacaos y Sechura, el agua es interceptada por el Imperio. De hecho, Imperio está compuesto aquí por unas diez grandes empresas, una de ellas del ejército. Estas empresas han podido surgir y expandirse precisamente porque los gobiernos de turno las han ayudado por ser ejes importantes en sus políticas neo-liberales de agro-exportaciones no-tradicionales.

En Imperio se cultivan cebollas, pimientos, caña orgánica, espárragos y otros cultivos de alto valor. Pasan por dos canales a Europa. Por transporte aéreo para el consumo fresco y de congelados; y por barco, de Paita a Gdansk en Polonia, donde son procesados y usados en pizzas refrigeradas que luego pasan al Oeste de Europa.

---

<sup>25</sup> Presentación del libro WALIR: “El Futuro Robado” *Tierra, agua y lucha campesina*; ver Anexo 3.

Es importante señalar que Imperio no ha generado ningún recurso adicional. Todos los recursos ya estaban disponibles. El problema es que solo Imperio obtiene la ‘licencia’ para ‘ensamblar’, es decir para combinar y usar estos recursos. A la vez Imperio puede crear una riqueza increíble. A través del (re)ensamblaje de los recursos se organiza un ‘drenaje’ sistemático y de gran envergadura. Las estimaciones de este caso y de otros similares indican que se llega a ganancias brutas de alrededor de 2.000 dólares por hectárea y niveles de rentabilidad de 150%. Tales ganancias gigantescas se dan, entre otros factores, porque Imperio vincula espacios de producción donde el jornal alcanza apenas a los 2 dólares por día con los espacios de riqueza localizados en el Occidente de Europa. Se realiza esta ganancia también porque se puede utilizar el agua casi en forma monopólica. Cada hectárea regada dentro del Imperio implica que hasta 10 hectáreas en las Comunidades quedan sin regar. La riqueza del Imperio se basa en la sequía y la pobreza de las Comunidades. Es decir: el campesinado del Bajo y Medio Piura es convertido en mondadura humana, sus vidas son convertidas en “vidas perdidas” [wasted lives] como diría Zygmunt Bauman. Ya no sirven. Ya no tienen acceso a los recursos indispensables e incluso si lo tendrían no tienen acceso a las redes de comercialización que son controladas por Imperio.

## Imperio

Ahora bien, qué es Imperio? Imperio es un concepto que se usa siempre en las discusiones acerca del neo-liberalismo y que, a mi modo de ver, lo ataca en su corazón. Sintéticamente, Imperio es “la mano visible” de los mercados actuales, sean estos globales, locales, intra-institucionales, o lo que sea. Digo “mano visible” para subrayar la diferencia esencial con las teorías neo-liberales que – desde Adam Smith – hablan de “la mano invisible” que regularía los mercados y que establecería el equilibrio más justo.

Quiero reportar aquí algunos rasgos generales de Imperio – rasgos derivados de varios estudios que se ha hecho en los diferentes continentes del mundo.

Imperio es, hoy en día, un conjunto complejo de redes que vinculan en forma siempre más excluyente diferentes espacios, actividades y procesos y, por lo tanto, también diferentes actores. A través de las vinculaciones y relaciones que establece, Imperio está funcionando como un nuevo modo de ordenación muy poderoso. A la vez emerge como un modo de gobernabilidad. Estas nuevas redes penetran (y por lo tanto estructuran) tanto las esferas políticas, como aquellas económicas y sociales. De hecho, un rasgo sobresaliente del Imperio actual es que está desvaneciéndose, y hasta eliminando las diferencias entre estas esferas: los mercados son sometidos cada vez más a factores e influencias ‘extra-económicos’ (de hecho: ¡a manos visibles!), mientras que las instituciones sociales y políticas son re-estructuradas como si fueran ‘mercados internos’. Esto ya sucedió desde hace tiempo con las comunidades campesinas aquí en América Latina donde el Estado trató de romper su poder introduciendo en ellas, entre otros, el mercado de tierra y la consiguiente propiedad privada de las parcelas. Ahora está pasando en todo lado – también en Europa – con otras instituciones importantes como son, p.e., la educación, la salud y la seguridad. Son reorganizados como mercados, pero siempre según reglas fijas y muy precisas que son definidas por los centros de poder.

Imperio vincula, como voy a ilustrar, espacios de pobreza con espacios de riqueza. En el marco de la producción agrícola esto es un rasgo decisivo. A través de esta vinculación Imperio reproduce, o más bien amplifica aún más, tanto la pobreza como la riqueza, pues Imperio representa el drenaje sistemático y la centralización del valor agregado.

Imperio representa control. Es, en primer lugar, el control sobre las redes que vinculan espacios, actividades y actores. Es Imperio quien decide qué productos, qué servicios y quiénes (pero también qué bloques de información) pueden circular por estas redes y bajo qué condiciones. Por lo tanto Imperio incluye y excluye a la vez. La tecnología del Imperio, que es aquella de la información y comunicación (ICT) (o sea aquella de la web y de las computadoras) permite un control detallado y muy extendido – un control que va mucho más allá de cualquier forma que se haya establecido en el pasado. Para poder funcionar de este modo, Imperio transforma tanto el mundo social, como el mundo natural (o material) en constelaciones que son *controlables* (que se pueden comprobar e inspeccionar en seguida ). Para tal fin todo viene formalizado, estandarizado, planificado y reagrupado en conjuntos que están fuera del alcance de la crítica y de la acción de la gente.

Finalmente quiero indicar que Imperio representa una expansión continua. Se podría decir, sin ironía, que Imperio y Conquista son nuevamente idénticos.

### En que sentido Imperio es algo nuevo?

Ahora bien, ¿es algo nuevo lo que estamos viendo aquí? ¿O somos simplemente testigos de un regreso del viejo latifundismo? La historia está dando vueltas (como, según parece, pasa en tantos sentidos en el Perú) o: ¿Es que el Imperio, tal como lo he ilustrado con el caso de Piura, es algo nuevo?

Hay, sin duda, una cierta continuidad histórica. La comunidad de Catacaos, como las demás comunidades en el Bajo Piura han vivido ya, a finales del siglo XIX y al inicio del XX, dos olas de usurpación en que la tierra, el agua, pero también el futuro, como suelen decir en Catacaos, fueron expropiados. Lo que pasa ahora es, claramente, una tercera ola de usurpación en que el agua es, más que nunca, el eje central.

A la vez se puede afirmar que Imperio representa algunos pasos muy decisivos más allá del latifundismo tal como se ha manifestado a lo largo del siglo XX.

(1) El latifundismo producía y necesitaba un *campesinado*, que existía en los márgenes de las grandes haciendas y que era ‘funcional’ para éstas como abastecedor de mano de obra (eventuales, golondrinas), tierras y alimentos baratos. Imperio, al contrario, no necesita un campesinado – necesita la parte esencial de sus recursos, lo expropia y, al hacerlo, destruye al campesinado. Esto sucede tanto en América Latina como en Europa.

(2) El campesinado, si bien explotado, oprimido y humillado, podía por lo menos coexistir *al lado* de las grandes haciendas. Al lado de las grandes haciendas algodoneras en Piura había un sector campesino que *también* producía algodón, aunque bajo relaciones muy desiguales. Sin embargo, al lado de un Imperio que produce, por ejemplo, verduras para el mercado europeo, ya no hay ningún espacio para productores pequeños que participan en el mismo mercado – ni físicamente, ya que las cantidades, la estandarización y los exigencias tecnológicas (refrigeración) excluyen tal participación. Mientras que el gamonalismo, tan cruel como era, implicaba cierta coexistencia, Imperio simplemente hace superfluo al campesinado – y, por lo tanto, tiende a eliminarlo. Así se comienza, de hecho, a “malgastar vidas”.

(3) Hay un tercer elemento que quiero subrayar y que está íntimamente relacionado con el punto anterior. La eliminación del campesinado se da a ambos lados del gran charco. Antes

había una división espacial del trabajo en el sistema agro-alimentario que contenía una cierta complementariedad. Por ejemplo, aquí en el Perú se producía algodón, en Europa no. Ahora, Imperio, produce las verduras, la carne, o lo que sea, allá donde se puedan imponer las condiciones más duras y más grotescas para llegar a la competitividad y rentabilidad más altas. Así, quitándoles el agua, Imperio destruye a los campesinos del Bajo Piura. Y exportando sus espárragos a Europa, Imperio ha destruido grandes sistemas campesinos en Europa, p.e., en Navarra, España, área que antes se especializaba en el cultivo de espárragos.

### ¿La comunidad como contrapoder?

Piura siempre ha tenido comunidades indígenas y campesinas muy fuertes, siendo la Comunidad de Catacaos, que está localizada en el Bajo Piura, una de las expresiones más notables y más heroicas. En los años '70, '80 y la primera mitad de los años '90 la Comunidad de Catacaos se manifestó no sólo como “unidad de todos los pobres del campo” que pudo modificar efectivamente el rumbo de la reforma agraria de aquel entonces, sino a la vez como una organización muy sólida que era capaz de combinar, en su seno, un cierto poder político con un poder económico significativo.

Ahora, es decir después de los años de represión y la introducción, por parte del estado, de relaciones neo-liberales en el campo, queda muy poco de aquella organización fuerte. A primera vista, la comunidad como organización visible está destruida. Hay, sin embargo, una diferencia muy importante entre la comunidad como organización y la comunidad como institución. Tal como el gamonalismo siempre ha provocado la re-emergencia de las comunidades *como su antitesis inevitable y necesaria*, el Imperio provocará también su negación activa. Y será nuevamente la comunidad la que surgirá como tal negación.

Hay por lo menos tres elementos que subrayan la fuerza de la comunidad como institución. En primer lugar ha habido durante y después de la reforma agraria un proceso masivo e impresionante de recampesinización: el número de campesinos aumentó de unos 6.000 hasta más 20.000 – proceso que representa un contraste grande con áreas colindantes y que se explica entre otros por el papel decisivo que han desempeñado las Unidades Comunales de Producción en Catacaos. Ahora bien, si bien es cierto que la comunidad como organización se ha debilitado, ella es, como institución, más fuerte que nunca. Es fuerte *como la presencia masiva del campesinado en el territorio*. Es fuerte por la autonomía relativa asociada con esta presencia. Y es fuerte por la exigencia de agua (y otros recursos) que se asocia asimismo con esta presencia.

En segundo lugar, la comunidad tiene su *memoria colectiva*. Al inicio de los años '70 la comunidad logró formular 8 principios de lucha que sintetizaron tanto su historia de lucha como sus necesidades socio-económicas. Cuatro de ellos son hoy en día tal vez más importantes que nunca. En tales principios brotan la crítica y también la alternativa al Imperio. De nuevo, esto refiere a la fuerza de la comunidad como institución.

En tercer lugar, y esto también me parece muy importante, la comunidad ha sido capaz, a lo largo de las últimas décadas de demostrar su superioridad – en muchos ámbitos, entre ellos también el ámbito productivo. Allá donde hay espacio político y económico, las comunidades son capaces de traducir su presencia en el territorio en niveles altos de empleo productivo y, asociado con esto, en niveles altos de intensidad en la producción agrícola. Es decir: *traducen su presencia en el territorio en una superioridad productiva*. Durante su impresionante trayectoria, la comunidad de Catacaos ha continuado su lucha por tal superioridad, hasta

llegar, en 1994 a niveles tan altos como 24 a 26 cargas de algodón por hectárea. Es decir, las comunidades pueden producir, si obtienen o conquistan el espacio necesario, mucho más riqueza que el Imperio que a primera vista da una impresión de poder y de eficiencia. Si es la comunidad la que organiza el uso de los recursos disponibles, vinculando a la vez la capacidad productiva con las necesidades sociales, habrá una estructuración del mundo que es muy superior al “Vampiro” que actualmente lo está desestructurando y “chupando”.

Para concluir quiero decir que la presencia de comunidades campesinas que luchan por recursos, autonomía y progreso es, de hecho, una condición política indispensable y decisiva para contrarrestar al Imperio que se está expandiendo por todos lados. Seguramente habrá luchas nuevas, masivas, multiformes e intensas. Y es tan claro como la luz del día que estas luchas girarán, sobre todo, en torno al agua.

Aprovecho este foro para rendir homenaje a Don José del Carmen Vilchez Lachira, uno de los grandes dirigentes campesinos de la comunidad de Catacaos. Sin su apoyo directo e indirecto jamás hubiera sido capaz de contribuir a esta conferencia o de escribir “El Futuro Robado”. Pido por tanto un gran aplauso para él.



## Capítulo 2.8

### Políticas Hídricas y Desafíos Institucionales en los Países Andinos<sup>26</sup>

Jan Hendriks  
Asesor en Gestión de Agua  
SNV - Perú

#### 1. Introducción

La preocupación por el agua está teniendo un creciente lugar de interés en las agendas políticas nacionales e internacionales. No es por menos: la demanda por el agua – en cantidad, calidad y oportunidad - va a la par con el crecimiento de la población y de los sectores económicos que dependen del recurso; a la vez, estos mismos sectores de consumo constituyen fuentes de contaminación que afectan la disponibilidad de agua de suficiente calidad. A estos aspectos se agregan los efectos de cambio climático, los que repercuten sobre el grado de seguridad de la disponibilidad hídrica. Es un escenario en el cual los países requieren definir en forma urgente nuevas políticas hídricas en todos los planos: social, cultural, económico-productivo y ambiental.

En principio, los esfuerzos para encontrar soluciones a través de nuevas políticas hídricas podrían alimentarse de conceptos y corrientes que ya tienen muchos años de vigencia pero poca aplicación real todavía: los enfoques de gestión integral – o integrada – de recursos hídricos. Casi todos estamos familiarizados con siglas como GIRH, GIA, IWM o IWRM. Aunque, entre las distintas corrientes conceptuales no siempre queda claro el alcance e implicaciones de la anhelada integralidad, o cómo y en qué la gestión de agua debería estar integrada.

En todo caso, uno de los ámbitos más problemáticos donde la falta de integralidad es resaltante, es la institucionalidad relacionada a la gestión del agua en los distintos países andinos. En estos, la gestión está excesivamente sectorializada, tanto en esferas de la institucionalidad pública como con respecto a entidades privadas (organizaciones, empresas, etc.) en la sociedad civil. A la vez, los procesos de democratización y de descentralización demandan niveles de gobierno que estén más cercana a la gente; sin embargo, involuntariamente estos procesos han conllevado a una creciente duplicidad institucional de funciones, dispersión de recursos financieros, falta de articulación, falta de complementariedad, y por ende, falta de sinergias inter-institucionales en llevar adelante los procesos de desarrollo (hídrico).

En medio del discurso utilizado por muchos académicos, políticos, funcionarios, profesionales y usuarios, en que se demanda una gestión más integrada de los recursos hídricos, encontramos una institucionalidad más fragmentada y desarticulada que nunca. Esta situación es muchas veces fomentada por las mismas personas que abogan por una institucionalidad más integrada (*“construyo mi propia institución, porque las otras son insuficientemente integrales”*). Agua es poder, y esto se refleja en el diseño y comportamiento de las instituciones relacionadas con el manejo y la gestión del recurso. Todos sabemos cómo en el sector agrícola de varios países andinos el minifundio constituye

<sup>26</sup> Ponencia presentada en el II Congreso WALIR, Noviembre 2006, Cusco, Perú

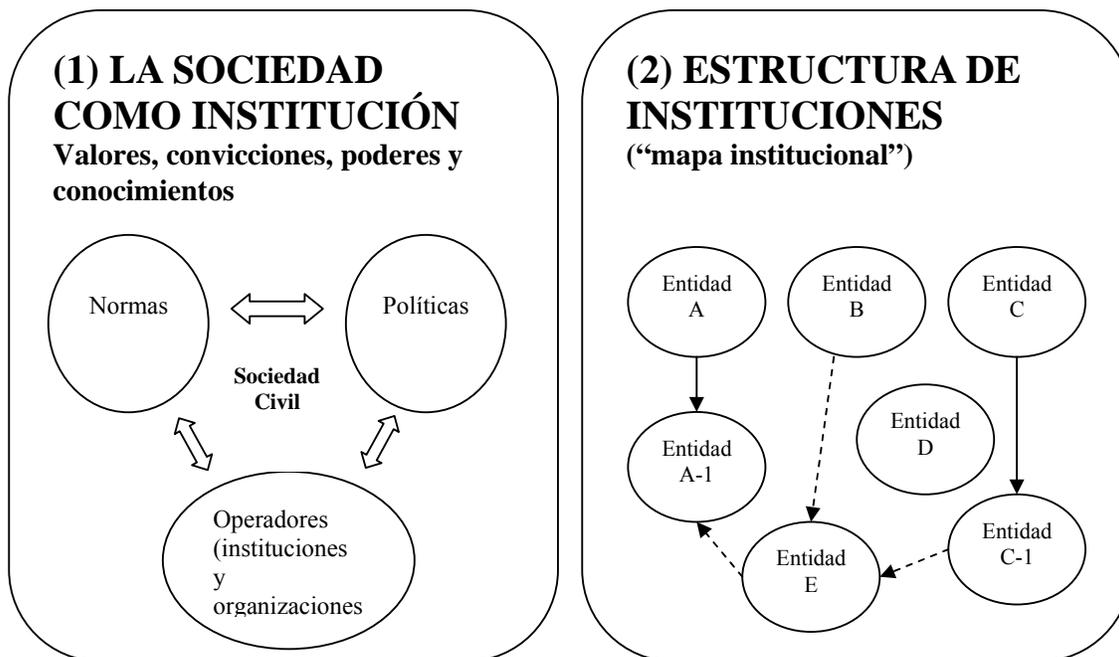
una gran limitación para brindar oportunidades de desarrollo a la gente; pero poco hemos reflexionado sobre cómo el *minifundio institucional* constituye un obstáculo principal para una buena gestión de los recursos hídricos en estos países.

## 2. El concepto institucionalidad

Cabe aclarar que existen al menos dos grandes corrientes en torno a la definición del concepto integralidad. El primero, de carácter holístico, define la “institución” como el conjunto de valores, convicciones, poderes y conocimientos, en torno a los cuales una sociedad (re)construye sus normas, políticas y entidades operadores de esa institucionalidad. Por ejemplo, bajo esta definición una determinada religión puede entenderse como una institución.

Un segundo concepto de “institucionalidad”, menos holístico y más entendido como “oficinas”, se refiere a la existencia y configuración de un conjunto de entidades (públicas y privadas) que desempeñan determinadas funciones (competencias) en manejar un aspecto importante o un sector en la sociedad. Bajo esta definición, una entidad, como por ejemplo una Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica, forma parte de las entidades operadores que en conjunto constituyen el marco y estructura (inter)institucional encargada de la gestión de los recursos hídricos.

El siguiente gráfico visualiza la diferencia entre los dos conceptos de “institucionalidad” mencionados.



El primer concepto es ampliamente difundido en el mundo académico y político occidental; el segundo concepto parece más conocido y usado en América Latina, al menos hasta el momento. Si bien este último concepto es más limitado en su alcance, tiene la ventaja de concentrar el análisis en una problemática muy particular en muchos países del continente: la enorme debilidad que caracteriza a las estructuras (inter)institucionales, particularmente en el sector público.

### 3. Análisis de la institucionalidad encargada de la gestión de los recursos hídricos

En esta sección no será posible realizar un análisis exhaustivo de la institucionalidad encargada de la gestión de los recursos hídricos en países andinos. Trataremos de indicar los principales rasgos, a partir de una aproximación a la institucionalidad de agua en el Perú, la misma que tiene muchos aspectos en común con aquella existente en el Ecuador. Características que llaman la atención en la problemática institucional son:

- una institucionalidad altamente sectorializada (muy poco integrada o articulada entre sectores de usuarios de distintos usos).
- Poca integración institucional entre los distintos niveles de gobierno (central, regional, provincial, local).
- La existencia de operadores institucionales (proyectos especiales, etc.) cuya ubicación en el escenario es incierta, o con una relación poco definida con la matriz básica de la institucionalidad (central, desconcentrada, descentralizada).
- Duplicidad – o en todo caso, insuficiente delimitación - de funciones entre las distintas instituciones.
- Escaso diálogo entre instituciones y en relación con la sociedad civil.
- Proliferación de normas legales puntuales y no necesariamente consistentes, entre otros porque al respecto las iniciativas (inter)institucionales son sectoriales, aisladas, puntuales y no se basan en procesos de revisión integral de las normativas.
- Debilidad en el accionar y en la sostenibilidad de organizaciones de usuarios, plataformas institucionales de agua, etc.; entre otros, por contar con escaso soporte profesional, y menos aún, mecanismos de financiamiento sostenibles.

#### 3.1 La institucionalidad pública en torno al agua: caso Perú

De acuerdo con lo estipulado por la Ley General de Aguas (1969), la jurisdicción administrativa en materia de aguas (“Autoridad de Aguas”) es compartida entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud. A esto se ha agregado posteriormente el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, en calidad de Ente Rector en materia de agua potable y saneamiento.

Hasta inicios de la década de los '90, la Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones era el organismo de primera línea en ejercer funciones principales como autoridad de aguas. Luego fue relegada a un rango bastante inferior, al constituirse como uno de los tres órganos de línea al interior del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), dependencia del Ministerio de Agricultura: la Intendencia de Recursos Hídricos (IRH). Considerando la importancia de las funciones de la Intendencia de Recursos Hídricos como principal Autoridad de Aguas, llama la atención su jerarquía relativamente baja en comparación con los órganos de (casi) primera línea en otros ministerios, como son la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Saneamiento del Viceministerio de Construcción y Saneamiento.

Dependen de la Intendencia de Recursos Hídricos un total de 68 Administraciones Técnicas de Distrito de Riego (ATDR) al interior del país. El nombre de estos órganos desconcentrados refleja el sesgo agrícola que la Ley General de Aguas ha impregnado en la estructura de autoridad administrativa del agua; pues, en realidad y considerando sus funciones, deberían denominarse Administraciones Técnicas de Distrito de Agua (y no de “riego”), tal como es la denominación de las Agencias de Aguas en el Ecuador.

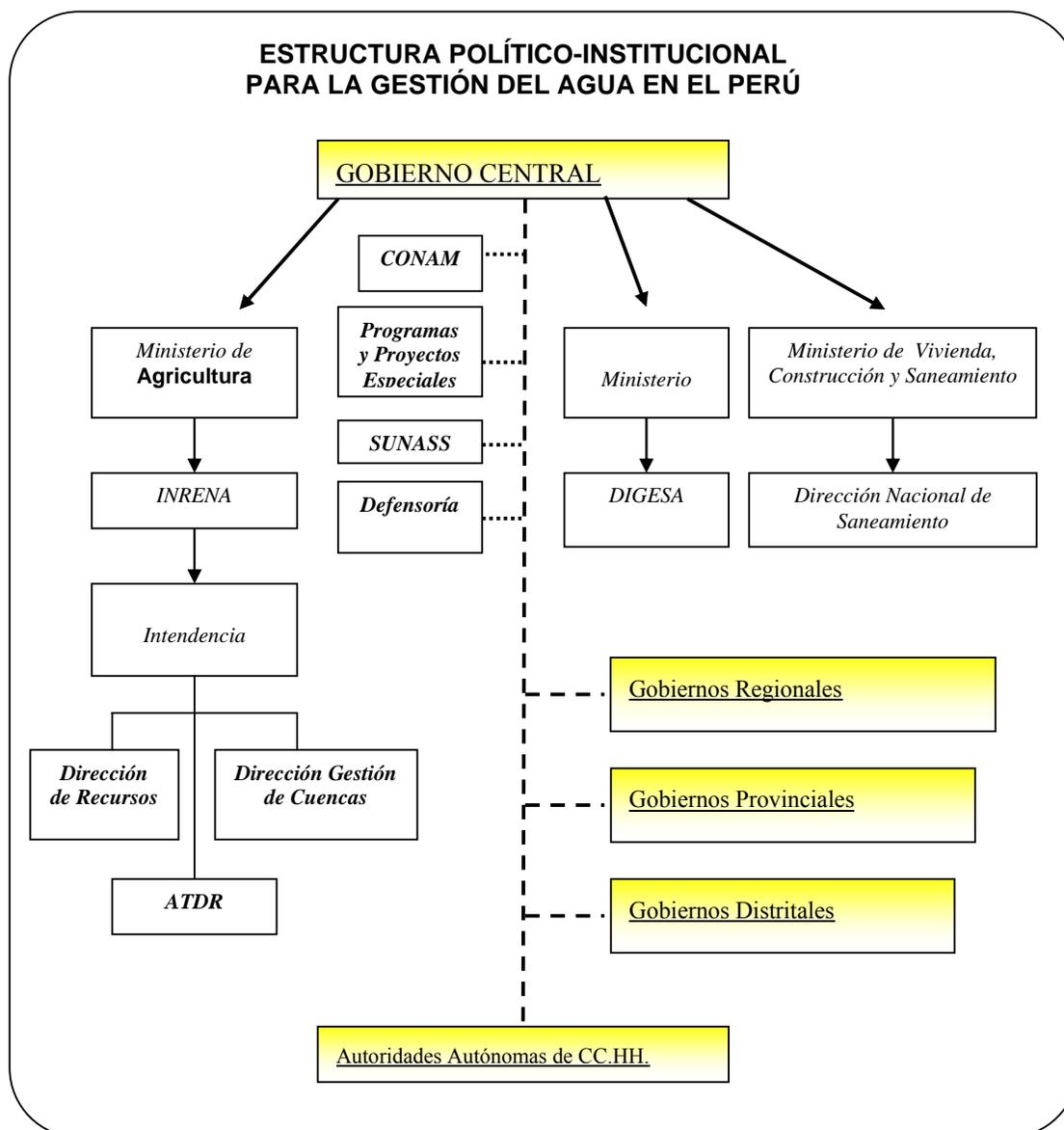
De esta síntesis se pueden afirmar dos rasgos importantes que tiene la estructura institucional de agua en el país: a) su sectorialización sobre distintos ministerios, b) su sesgo agrario.

Aparte de esta sectorializada estructura matriz (central y desconcentrada) al nivel del Gobierno Nacional, existen varias otras instituciones públicas que desempeñan funciones importantes en materia de agua. Varias de ellas tienen un carácter “flotante”, en términos de asignación de recursos, de dependencia funcional (cambios en ubicación ministerial, o sin depender de un ministerio específico, etc.). Podemos mencionar: el Proyecto Subsectorial de Irrigación (MINAG), Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (MINAG), Instituto Nacional de Desarrollo INADE (PCM/MINAG), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS (Presidencia del Consejo de Ministros). Cabe señalar que también la SUNASS constituye una Autoridad de Aguas, en este caso con la función principal de supervisar las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) de agua potable y saneamiento.

Como se puede apreciar, resulta muy extenso el abanico de instituciones públicas al nivel del Gobierno Nacional (central y desconcentradas) con funciones en materia de agua, normalmente muy poco articuladas entre ellas. Pero a esto se agrega la creciente ingerencia de los otros niveles de gobierno en la gestión del agua, considerando los procesos de descentralización y regionalización. Así por ejemplo, varios Proyectos Especiales del Instituto Nacional de Desarrollo ya fueron transferidos a los respectivos Gobiernos Regionales. También está en marcha el proceso de transferencia de competencias – entre otros, en materia de recursos hídricos – a los gobiernos regionales y locales; casi todas estas competencias por transferir son de función compartida entre nivel central, regional y/o local, conllevando de esta manera a considerables riesgos de duplicidad. En realidad, muchos gobiernos regionales y locales ya realizan actividades – sobretodo en materia de infraestructura hidráulica (inversión, o promoción de la inversión), independientemente de la pregunta si tal o cual competencia ya fuera transferida o no a estos niveles de gobierno.

Finalmente, cabe señalar que en el Perú se han creado al menos 5 Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica (AACH), entidades que podrían considerarse también como instancia específica de “gobierno del agua”. Cuentan con recursos demasiado limitados para poder ejercer debidamente las 13 funciones que las fueron asignadas a cada una. Además varias de ellas tienen funciones en duplicidad con las otras entidades públicas que ya operan con anterioridad en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

El panorama general descrito (ver también gráfico más abajo) revela una gran densidad de instituciones públicas con funciones en materia de agua, configurando una enredada estructura político-institucional que atraviesa las distintas líneas sectoriales y los distintos niveles de gobierno. Esta fragmentación conlleva a una gran dispersión de recursos presupuestales, de funciones, de líneas de acción, de correlación de autoridad y poder, de información, de propuestas, de políticas, etc. Esta dispersión sobre un sinnúmero de entidades acentúa además la muy reducida capacidad instalada y/o recursos de inversión, y por lo tanto afecta el campo de acción y la eficacia con que la mayoría de ellas puedan operar. Este panorama podrá calificarse como un *minifundio institucional*, que tiene enormes dificultades para renovarse, integrarse y de esta manera salir adelante, a semejanza de las pocas oportunidades de desarrollo que caracteriza al minifundio agrícola en el país.



### 3.2 La institucionalidad privada en torno al agua

Una de las organizaciones privadas de usuarios de mayor alcance y potencial de articulación de usuarios en el Perú constituye la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), con 110 Juntas de Usuarios afiliadas en el país (cerca de 1.500.000 usuarios), e integradas además por cerca de 1.500 Comisiones de Regantes. La sostenibilidad de este estamento organizacional se basa – entre otros – en los ingresos que tienen estas organizaciones por medio de un componente de la tarifa de agua. En los últimos años, la JNUDRP y sus Juntas afiliadas han desempeñado un rol protagónico como gremio agrario. Por otro lado, su capacidad de servicio (de información, de capacitación, de promover procesos de análisis y de propuesta) es relativamente incipiente, y por ende también lo es su capacidad de aporte a la construcción de políticas hídricas en diálogo con otros actores.

## “Políticas Hídricas y Desafíos Institucionales en los Países Andinos”

En el subsector de agua potable y saneamiento, las aproximadamente 50 Empresas Prestadoras de Servicios EPS (de agua potable y saneamiento) en el país han constituido la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (ANEPSSA). Al igual como la JNUDRP, la capacidad de servicio de esta plataforma a sus asociados es aún incipiente.

Al nivel local, donde las EPS no operan y donde normalmente el soporte municipal de servicios de agua potable y saneamiento es débil o ausente, se han constituido las denominadas JASS: Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento. La mayoría de estas organizaciones son muy pequeñas, relativamente informales, cuentan con pocos recursos propios y por ende, tienen un funcionamiento poco orgánico. Curiosamente este estamento de organizaciones no cuenta con ninguna entidad – nacional o subnacional – que pudiera brindar servicios de soporte o apoyo institucional al funcionamiento de las JASS (como sí es el caso en, por ejemplo, Honduras).

Por otro lado existe un gran número de ONGs y/o Plataformas de Agua (local, regional, nacional) que cumplen funciones de apoyo al desarrollo hídrico (local), de generación y difusión de información y de monitoreo (social-ambiental), de análisis y de articulación de actores (institucionales). En conjunto, juegan un importante papel en fomentar la participación ciudadana en torno a la problemática de la gestión (local, regional) de los recursos hídricos. Recientemente, varias de estas instituciones privadas han logrado un acercamiento con instituciones públicas, sobre todo en esferas de gobiernos locales y regionales, así como con entidades públicas desconcentradas del gobierno nacional. Inclusive, en varias regiones del Perú se han formalizado Grupos Técnicos Regionales de Agua (GTRA) que cuentan con resolución de constitución otorgada por los respectivos Gobiernos Regionales. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas privadas y plataformas no han podido consolidar su sostenibilidad, sobretodo por el cambiante escenario en cuanto a fuentes de financiamiento (internacional).

También cabe mencionar que varias empresas privadas importantes – entre otros, del sector minero – promueven inversiones y otras actividades en relación con problemas, soluciones e imagen pública en torno a la problemática de agua en los ámbitos territoriales donde operan estas empresas. Ello, en un contexto (nacional e internacional) donde el concepto “responsabilidad social” está en auge. Varios actores sociales e institucionales relacionados con el agua perciben las iniciativas promovidas por estos sectores empresariales con (cierta) desconfianza, por lo cual los grados de intercambio, articulación y sinergia entre estos estamentos resulta aún problemático.

Finalmente cabe mencionar el (potencial) rol de los centros académicos (públicos y privados). En principio, las Universidades podrían constituirse como entidades de excelencia en promover la investigación, el desarrollo de capacidades, el análisis y debate, así como para la generación de propuestas innovadoras en materia de gestión de agua, seguridad hídrica, etc. Sin embargo, aparentemente la mayoría de las universidades no ha detectado aún este potencial, y por lo tanto también su aporte a la construcción de políticas hídricas ha resultado muy limitado hasta la fecha.

#### 4. Desafíos institucionales para la gestión de los recursos hídricos

##### **Reforma del Estado en que se logre revertir el “minifundio institucional” en un sistema institucional sólido, articulado, participativo y de integración transectorial.**

En varios países existe un clamor creciente para realizar una profunda reforma del Estado. Pero normalmente, los procesos de reforma van a paso lento y en forma muy parcial, atacando sólo un flanco del problema, como es por ejemplo el proceso de regionalización en el caso del Perú. Sin embargo, países como Colombia, Brasil y México han logrado desde la década del '90 importantes transformaciones en la institucionalidad pública relacionada con la gestión de recursos hídricos. Elemento común en estas transformaciones es el hecho que han partido con la creación de una instancia ministerial de carácter trans-sectorial, que ha permitido corregir determinados sesgos sectoriales en la gestión del agua hacia abordajes más integrales, mejor articulados (con y entre sectores) e inclusive más participativos.

Esto ha sido el caso de Colombia, donde en el año 1993 se creó legalmente el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. Esto dio a las Corporaciones Autónomas Regionales la potestad de ser las máximas Autoridades Ambientales en cada región, en las cuales - entre otros - las Municipalidades tienen una participación activa. También en México, las funciones públicas en torno a la gestión del agua se estructuran desde una instancia ministerial de carácter trans-sectorial: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); en ella se alberga la Comisión Nacional del Agua. Brasil tiene uno de los sistemas de gestión de aguas más modernos de la región, desde que en el año 1997 se estableció el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, cuyo Consejo Nacional de Recursos Hídricos es presidido por el Ministerio de Medio Ambiente, igualmente de carácter trans-sectorial.

##### **Refundir la legislación de aguas en una normativa coherente, transparente, equitativa, de entendimiento amigable y que asuma la mega-diversidad social, cultural, económico-productiva y ambiental.**

En la mayoría de los países se requiere realizar serios esfuerzos para revisar críticamente la abultada normatividad legal en torno al agua que ha ido proliferándose, inclusive desde los distintos sectores que han ido creando dispositivos legales sectoriales de interés propio. En parte, la enorme densidad de normas legales en materia de agua ha sido originada por conceptos de gobierno que han querido imprimir un fuerte tutelaje del Estado sobre la sociedad civil. Por ejemplo, en algunos países la normativa legal pretende regular y controlar a gran detalle el funcionamiento de las organizaciones de usuarios de agua, lo cual ha afectado *de facto* determinados derechos de autonomía y de autogestión que deberían tener organizaciones civiles privadas en una sociedad democrática.

El refundir la normativa legal de (gestión de) aguas será tarea difícil, mientras ésta está dispersada y fraccionada sobre distintos sectores de gobierno. Pues, en este caso se requerirá la voluntad y el esfuerzo de dichos sectores en querer formar parte de una instancia intersectorial que se encargue con suficiente seriedad de un proceso complejo y prolongado. Sin embargo, la experiencia nos enseña que estas instancias intersectoriales casi siempre tiene problemas en términos de (aceptación de) liderazgo y de coordinación, están plagadas de intereses particulares desde cada sector participante, aparte de tener casi siempre limitaciones de carácter orgánico-operativo. Aquí radica - entre otros - la importancia de una

reforma estatal que contemple la creación de una instancia ministerial trans-sectorial (ministerio o secretaría ministerial) a partir de la cual se configure la institucionalidad pública - al menos al nivel nacional - relacionada con la gestión de los recursos hídricos. A partir de este primer paso - integración institucional - podrá iniciarse con más facilidad un proceso que permite "poner orden" en los laberintos de normas legales relacionadas con el agua.

**Potenciar instancias multidisciplinarias de soporte profesional para los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Organizaciones de Usuarios.**

En varios países andinos los procesos de descentralización y regionalización están en plena marcha, otorgando cada vez más responsabilidades a estos niveles de gobierno, entre otros, en materia de agua. Sin embargo, resulta todavía bastante incipiente la capacidad de gobierno, así como la capacidad operativa profesional instalada, en estos niveles. En medio de este déficit de capacidad de gobierno regional y local, se mantienen operativos en estos mismos territorios varios programas y entidades que dependen del Gobierno Central, o en todo caso realizan funciones y actividades relativamente independientes de los esfuerzos que quisieran desarrollar los gobiernos regionales y locales. Ejemplos son determinados Proyectos Especiales, Autoridades Autónomas, Corporaciones de Desarrollo, etc.

En realidad, aquí se presenta una gran oportunidad de que en los referidos territorios regionales estas instancias - muchas veces poco articuladas con el resto de la institucionalidad local y regional - se conviertan en institucionalidad de soporte para la región, considerando la capacidad profesional que albergan. Más allá de sus actuales funciones, podrán de esta manera prestar servicios de apoyo a la formulación de planes hídricos regionales, a la concepción de proyectos específicos, a las necesidades de generación de nueva información en materia de agua, etc. Esta función de soporte podría inclusive alcanzar a esferas institucionales que no sean de carácter público regional o local, sino a entidades de carácter privado, como son por ejemplo las Organizaciones de Usuarios de Agua, las que sobretodo en ámbitos de la Sierra están desprovistas de casi cualquier tipo de soporte profesional.

**Potenciar funciones institucionales permanentes para dinamizar la participación de la sociedad civil, el diálogo entre actores y la mitigación de conflictos por el agua.**

Una sociedad democrática requiere la existencia de procesos permanentes de diálogo entre los distintos sectores y actores que forman parte del escenario de desarrollo. De no existir estos procesos, la distancia entre actores de la sociedad civil y los operadores de la política (el Estado) corre el riesgo de acrecentarse, con los consiguientes problemas de débil gobernabilidad, de falta de voluntad e inclusive el surgimiento de determinados conflictos. Este fenómeno de divorcio político-social se ha podido apreciar ya en muchas oportunidades y en varios países (andinos), particularmente en materia de (conflictos de) agua.

La conducción participativa de los procesos de diálogo y de generación de propuestas ciudadanas requiere la existencia de instancias pertinentes, que además cuenten con los recursos económicos para desempeñar esta función. Los esfuerzos en este sentido han sido realizados básicamente por algunas ONGs, y con recursos provenientes de la cooperación internacional. Lamentablemente, el actual diseño del Estado en la mayoría de los países no contempla ni el funcionamiento de instancias institucionales de convocatoria y conducción participativa del diálogo, a la vez de otorgar escasos recursos económicos para la realización

de los procesos participativos. Normalmente entonces, el apoyo del Estado en estas esferas es de carácter puntual. Podemos mencionar el caso del Perú, donde durante las últimas cuatro décadas se invirtió más de 5.000 millones de dólares en infraestructura hidráulica, dentro del marco de una Ley General de Aguas que ya tiene casi estas mismas cuatro décadas, pero donde en estos últimos años no se asigna recursos económicos para los tan importantes procesos de consulta (Audiencias Públicas, etc.) en torno al nuevo Anteproyecto de Ley de Aguas.

Resulta entonces evidente, que en una sociedad moderna se requiere potenciar funciones institucionales permanentes para dinamizar la participación de la sociedad civil, el diálogo entre actores y la mitigación - o mejor, la prevención - de conflictos por el agua.

**Ampliar, integrar y transparentar las bases de información en materia de recursos hídricos y generar sistemas de monitoreo más permanentes y potentes.**

Los procesos (participativos) de toma de decisiones con respecto a políticas y acciones (en este caso, en torno al recurso hídrico) no podrán darse de manera concienzuda, si los participantes no disponen de información pertinente, o si el acceso a esa información no es equitativo. Llama la atención los enormes grados de desinformación (e improvisación por parte de determinados participantes) en eventos públicos sobre temas de agua; esto conlleva a que la calidad de debate y la profundidad de análisis resulte muy poco conducente para avanzar en propuestas de política, de acción y/o de resolución de conflictos.

Al nivel de la institucionalidad del Estado se cuenta con poca capacidad de generación y de difusión democrática de información (técnica, económico, social, ambiental) en materia de agua. Por un lado, fuertes cambios institucionales afectan a la memoria institucional en su conjunto; por otro lado, información “pública” es cada vez más tratada como mercancía: su acceso es privilegio de aquellos que la pueden pagar. Esta situación también genera “mejores” condiciones para aquellos actores – muchos, y no solamente en el sector minero - que en defensa de sus intereses pretenden esconder determinada información.

Evidentemente, estas situaciones y tendencias tendrán que corregirse, de existir voluntad (política) – más allá del discurso - para una gestión de recursos hídricos que sea más participativa y más equitativa. En buena cuenta, entonces se requiere ampliar, integrar y transparentar las bases de información en materia de recursos hídricos y generar sistemas de monitoreo más permanentes y potentes.

**Potenciar la investigación en temas de (gestión de) recursos hídricos, en lo técnico-tecnológico, institucional, social y organizacional, económico-productivo y ambiental**

Relacionado con lo anterior, son escasos los mecanismos (sostenibles) de financiamiento para generar conocimiento innovador en relación con la gestión del agua. De esta manera, en muchos debates y análisis se recurren a información (técnica, social, etc.) de – a veces – décadas atrás (censo agrario de 1993, etc.). Es urgente entonces que el tema del agua aparezca con mayor énfasis en las agendas de investigación de las Universidades y otros centros de estudio.

**Fomentar e innovar el desarrollo de capacidades para usuarios, profesionales y público en general, hacia una nueva cultura de agua.** Todo lo anterior no será posible sin el respaldo de una sociedad civil que actúe a partir de una verdadera cultura de agua. Pero a la vez, tenemos aquí el dilema del círculo vicioso: al no fomentar esa cultura de agua más pronunciada en la sociedad civil, tampoco será fácil llegar a dar forma y contenido real a los retos aquí señalados.

## **Capítulo 3**

# **Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua**

(Mesa de trabajo no. 1)



## Capítulo 3.1

### Introducción conceptual “Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua”

En los países andinos, como en otras partes del mundo, las normas y derechos propios de las organizaciones de usuarios, comunidades campesinas y pueblos indígenas juegan un papel clave en la gestión local del agua. Han desarrollado sus propias prácticas de gestión, incorporando elementos de las tradiciones hídricas indígenas, coloniales, republicanas, y de las normas y tecnologías ‘modernas’. Las normatividades, que se derivan de marcos socio-legales locales y supralocales, no son estáticas sino dinámicas y son permanentemente reformuladas localmente. Pese a la existencia del marco normativo general del Estado, las reglas de juego en cada comunidad o sistema de uso del agua son distintas y evolucionan. Pero la gran diversidad de marcos normativos locales no funciona de una manera aislada del contexto nacional: el ‘derecho campesino’, ‘derecho indígena’ o ‘derecho local’ está imbricado con normas, reglas y formas organizativas del derecho oficial. Los usuarios apelan frecuentemente a reglas y prácticas locales ‘mixtas’, normalmente en búsqueda de su máxima conveniencia. Así, la existencia de una pluralidad legal en los países andinos, inclusive dentro de los territorios y sistemas de gestión del agua, no es una interrogante sino un hecho indiscutible. Ello parte de la existencia e interacción de diferentes marcos normativos para la regulación del agua dentro de un mismo espacio socio-político y físico-ambiental. Un análisis de las normatividades correspondientes a los recursos hídricos que distingue entre el derecho campesino o indígena y el sistema legal oficial como si fueran dos mundos completamente *distintos*, no puede explicar la interacción y la influencia mutua entre los sistemas existentes, y amputaría la realidad andina y la práctica en los sistemas de gestión hídrica.

No obstante la diversidad, históricamente la mayoría de los países andinos se ha caracterizado por un centralismo legal muy fuerte, en particular en el ámbito de la legislación del agua. Todavía, la producción de normas legales, así como la definición y la adjudicación de derechos, muchas veces es considerada prerrogativa exclusiva del Estado. Una característica importante de estas legislaciones hídricas es la negación de la gran variedad de repertorios locales para regular los derechos, las formas de uso del agua y los correspondientes arreglos organizativos. Lo mismo ocurre en las nuevas propuestas de espíritu neoliberal, que al igual que las fórmulas estatistas requieren de normas y derechos uniformes para facilitar la gobernanza del agua en términos predecibles, generales y homogéneos (las que sólo admiten la variedad local si no contradice el proyecto del libre intercambio mercantil del agua, sus derechos y/o sus servicios). Además, su enfoque de ‘descentralización normativa’ a menudo ha tenido una cara privatizadora e individualizadora, que claramente va en contra de las formas de derecho y gestión colectivas en las organizaciones de regantes, comunidades campesinas y pueblos indígenas. Falta, en el análisis oficial, una reflexión sobre la capacidad real del Estado – o en su defecto del mercado - para definir y controlar una gestión local del agua que sea social, económica y ambientalmente sostenible.

En las actuales condiciones de los países andinos, la existencia y legitimidad de sistemas locales constituyen un factor de gran relevancia para sostener la producción y convivencia locales y nacionales. La función y el reconocimiento analítico y legal de los derechos locales en la gestión del agua, con sus interrogantes conceptuales y estratégicas, es el tema de la Mesa de Trabajo 1.

### PREGUNTA 1.

**Consideración:** Lo más visible en un sistema de uso de agua es su infraestructura hidráulica (bocatoma, canales, etc.); sin embargo, las costumbres (“repertorios”) locales en torno a reglas de juego, arreglos organizativos, nociones de derecho, etc. son mucho más difíciles de captar y entender a primera vista. Hagamos un ejercicio, al tratar de responder la siguiente...

**Pregunta:**

¿Podría identificar y precisar - en su país y al nivel local - ejemplos de clara discrepancia entre el marco normativo nacional (constituido por la Ley de Aguas, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, etc.) y determinadas reglas y costumbres locales en torno a derechos de agua, turnos de riego, administración de sistemas hídricos y formas de gestión organizacional?

**Respuesta de la mesa de trabajo:**

A partir de las discusiones de los tres grupos que se formaron para analizar los casos de Ecuador, Bolivia y Perú, se llegaron a las siguientes conclusiones:

#### **Ecuador**

En Ecuador prevalece una clara discrepancia entre el marco normativo nacional y las reglas y costumbres locales en torno a los derechos y el manejo del agua. Si bien se establece que se tienen que fortalecer las capacidades de gestión local “especialmente aquellas orientadas a la planificación, ejecución y evaluación de las actividades tendientes hacia la gestión integrada de los recursos hídricos, tanto a nivel nacional como local” (Recalde 2006; 13), la normatividad existente es intrínsecamente de carácter estatista. Centraliza las facultades más importantes en órganos (si bien descentralizados) estatales. A estos les corresponde asumir la tutela sobre la gestión de los recursos hídricos por medio de normas regulatorias que garanticen que el aprovechamiento se efectúe en beneficio del desarrollo nacional. Tales normas regulatorias crean conflictos con las prácticas locales de manejo del agua y en muchos casos tratan de normalizar los sistemas de autogestión del manejo del agua en los sistemas de riego. Como menciona Boelens, tales normas regulatorias no reconocen el carácter dinámico de las reglas de autogestión que se adaptan a situaciones y contextos que están en constante cambio. Es por eso que la legislación nacional tiene un carácter rígido, que en la mayor parte de los casos se confronta con problemas de implementación en los sistemas comunitarios. Estos sistemas comunitarios tienen sus propias reglas de organización adaptada al contexto específico y no a reglas uniformes de carácter nacional. Esto crea fricciones y problemas en la implementación de las leyes. Los sistemas comunitarios, de cierta manera, se ven presionados a cumplir con la normativa nacional mientras que ésta no responde al contexto local en el cual debe ser implementada. Es aquí en donde aparecen y se hacen visibles las discrepancias que existen entre el marco normativo nacional y las reglas y costumbres locales.

#### **Perú**

En el Perú, el orden normativo comunitario o autogestionario es una realidad que no está adecuadamente contemplada en la legislación nacional. Esto crea fricciones y disfunciones entre los entes estatales y las organizaciones comunitarias o las organizaciones de regantes

que la propia ley establece. Las respuestas que se han dado son en general acciones de “maniobra y reacomodo” en el ámbito local. Así, las autoridades oficiales locales (Administradores Técnicos de los Distritos de Riego) se ven forzadas a acomodar la ley estatal de aguas y sus reglamentos a las realidades sociales locales prevalecientes. Estos acomodos permiten una coexistencia de los sistemas legales nacionales junto con los sistemas locales, estableciendo híbridos adaptados a las posibilidades existentes dentro de la legalidad. Un ejemplo de estas discrepancias es que la legislación establece que las juntas directivas de las organizaciones de regantes deben renovarse cada tres años, no obstante que las comunidades en general renuevan sus cargos anualmente. En estas situaciones las comunidades mantienen sus propias reglas en uso por lo cual las ATDR’s tienen que “maniobrar” para permitir la continuidad de los directivos de los sistemas locales de gestión del agua. Además, mientras la ley estatal prescribe que los derechos de agua solo emergen de las licencias administrativas que el Estado concede a los usuarios, miles de pueblos, comunidades y organizaciones de regantes no cuentan con esas licencias y más bien anclan sus derechos de agua en reivindicaciones históricas o socioterritoriales, ajenas al requisito oficial. También se presentan disonancias en el ámbito de la distribución del agua. Mientras la ley de aguas establece que ésta debe administrarse en función de los Planes de Cultivo y Riego que se elaboran en todos los Distritos de Riego del país, en realidad son muy pocos los distritos que cuentan con PCRs, sobre todo en aquellos en los que se desarrolla la moderna agricultura costeña. Por eso, tanto las comunidades como las comisiones y comités de regantes en la sierra emplean otros criterios, como el de las horas disponibles de agua, el tamaño de las parcelas o la necesidad de compartir la escasez, para distribuir el recurso entre los regantes.

## **Bolivia**

En Bolivia no existe una ley nacional que integre los diferentes usos de agua. Por tanto el país cuenta con una legislación sectorial que está ligada a operaciones extractivas. Esta ley sectorial no contempla los derechos comunitarios y en muchos casos prevalece sobre éstos en los ámbitos legislativos y en la resolución de conflictos. De esta manera surgen conflictos entre sistemas comunitarios, los operadores extractivos y los entes estatales que deben implementar la legislación nacional que no está adaptada a dar solución a tales conflictos. Allí surge una disyuntiva entre los sistemas de gestión comunitaria y local y la legislación nacional. Un aspecto que ha creado esperanza en este contexto es que la normativa de riego recientemente aprobada busca contrarrestar la legislación sectorial ligada a operaciones extractivas, sin embargo no ha sido capaz de llenar el vacío jurídico que debería contemplar una ley general de aguas.

## **PREGUNTA 2.**

**Consideración:** La ley nacional, por definición, debe ser de validez uniforme, aplicabilidad general y tratamiento igual para cada ciudadano, mientras que – por definición - los sistemas legales locales, campesinos e indígenas, por el contrario, constituyen casos, contextos y dinámicas particulares. Una institucionalización legal de esta diversidad local se convertiría en un sistema general formalizado, con lo que los sistemas locales perderían su capacidad de adaptación, aceptación local y capacidad de renovación constante. No se debe ni se puede encasillar y “congelar”, dentro la legislación nacional, las variadas formas del dinámico derecho local:

## **Introducción Conceptual**

### **Pregunta:**

¿Cómo resolver esta tensión fundamental entre la legislación oficial uniforme y los diversos sistemas locales de Derecho Consuetudinario?

### **Respuesta de la mesa de trabajo:**

En la discusión que se llevó a cabo en este tema se reconoció que es una tarea muy difícil pues las normas locales y la legislación nacional no pueden ser compatibles si se establecen normas nacionales a las cuales todas las situaciones locales se deben adaptar. Esto se debe en gran parte a la gran heterogeneidad de los sistemas de riego que las legislaciones nacionales de los países andinos deberían contemplar.

Dentro de la mesa de trabajo se llegó al consenso de que las legislaciones nacionales tienen que establecerse como un marco jurídico general que establezca lineamientos generales y suficientemente flexibles para que existan espacios en los cuales los sistemas locales de derecho consuetudinario puedan ser reconocidos y respetados. Esto implica que la legislación nacional tiene que estar estructurada de tal manera que no intervenga en los detalles de los sistemas consuetudinarios. Esa flexibilidad debería permitir que las instancias de decisión estén lo más cerca posible a las organizaciones locales. Dentro de este contexto la descentralización puede ser una herramienta para un mejor reconocimiento de los derechos locales siempre y cuando se mantenga un ambiente en el cual el diálogo entre funcionarios del estado y los líderes de las organizaciones comunitarias se lleve a cabo en un ambiente de respeto, apertura y participación. De esta manera se pueden encontrar, a nivel local, soluciones que permitan que los derechos consuetudinarios puedan encajar en las legislaciones nacionales de tal manera que éstos sean reconocidos legalmente al mismo tiempo que se les permita mantener su propia autonomía, adaptabilidad y flexibilidad.

## **PREGUNTA 3.**

**Consideración:** Una legislación oficial “habilitante”, “flexible” y de carácter pluriforme podría resolver las tensiones a las cuales alude la pregunta anterior. Pero a la vez, una legislación habilitante, que reconozca derechos flexibles y pluriformes podría carecer de suficiente definición para defender realmente los derechos locales en conflictos internos y con terceras personas.

### **Pregunta:**

¿Qué pautas y qué contenidos deberían plantearse mínimamente en la legislación para garantizar el reconocimiento de los derechos locales en la legislación oficial y asegurar con ello un resultado real y efectivo para los grupos locales con menos poder político-económico?

### **Respuesta de la mesa de trabajo:**

En la mesa de discusión se llegó a las siguientes conclusiones con respecto a esta pregunta. Se alcanzó el consenso de que en toda legislación se deberían definir los procedimientos, reglas y regulaciones que se necesitan para poder defender y reconocer los derechos de uso tanto colectivos como individuales de los grupos de usuarios en situación vulnerable, sean éstos comunitarios, parcelarios o asociativos. Este reconocimiento de los derechos de uso de agua puede (de ser aplicado debidamente) asegurar los derechos de agua de los grupos locales con menor poder político-económico.

Asimismo, se planteó que la constitución debería de reconocer como fuentes del derecho, la legalidad estatal y la normatividad comunitario, indígena, consuetudinaria. Para esto se necesitaría generar una instancia que defiendan el pluralismo jurídico, promoviendo un diálogo intercultural permanente entre las distintas legalidades y derechos. Ello supone definir políticas que permitan el fortalecimiento de las instancias y estructuras locales de las comunidades y organizaciones sociales. Estas mismas deberían fijar los mecanismos y formas de participación y decisión formal, así como de control social y vigilancia interna por parte de los usuarios mismos.

Para la resolución de conflictos se propuso que las comunidades y organizaciones de usuarios, además de contar con su propio sistema de resolución de conflictos, deberían mantener la opción de acudir a otras vías administrativas y luego judiciales, en caso que los conflictos no se puedan resolver dentro de la normatividad establecida por los derechos consuetudinarios. Al mismo tiempo se llegó al consenso de que la gestión del agua se tiene que llevar a cabo a nivel de cuencas para lo cual se tiene que establecer un espacio en el cual puedan converger las dimensiones normativas, sociales, técnicas y territoriales.

#### **PREGUNTA 4:**

**Consideración:** Debe hacerse una diferencia entre el reconocimiento *analítico-académico* y el reconocimiento legal y *político-estratégico* de los diferentes sistemas de derecho local y formas de gestión de agua. En el sentido analítico la pluralidad legal es incuestionable, en el sentido político-estratégico el reconocimiento oficial de la pluralidad legal es sólo una de las posibles estrategias. Un reconocimiento legal central, por un lado, sin duda refuerza la estructura fundamentalmente jerárquica y las propiedades homogenizantes de la ley nacional; por otro lado puede ser una fuente de gran poder social. Considerando además, que las organizaciones de regantes, comunidades campesinas y pueblos indígenas de manera general tienen dificultad para acceder a las leyes y administración estatal:

#### **Pregunta:**

¿El reconocimiento legal del pluralismo local constituye la estrategia más efectiva, o sería más efectivo confiar en que localmente se defiendan sus propios sistemas consuetudinarios y derechos “en el campo” y “en la práctica”? ¿Alternativamente, cuáles podrían ser otras estrategias de acompañamiento al derecho local para garantizar la identidad, seguridad y convivencia social en sistemas colectivos de uso de agua?

#### **Respuesta de la mesa de trabajo:**

El ejercicio cotidiano y real del derecho comunitario o colectivo en el uso y aprovechamiento de las fuentes de agua constituye una forma de defensa y ratificación del derecho local vis a vis el derecho estatal. Adicionalmente, el uso estratégico y político de la legislación y de la institucionalidad estatal también puede llegar a constituir un modo de defensa del derecho comunitario o colectivo y de las formas autonómicas de gestión de los pueblos, comunidades y organizaciones locales. Dado el carácter híbrido de los sistemas locales o consuetudinarios y la constante interlegalidad que se produce entre estos sistemas y el aparato estatal, también se debe promover el acceso crítico a la información sobre los marcos normativos oficiales. Ello podría ser una fuente para fortalecer sus instituciones y prácticas. De igual manera, los organismos estatales deberían valorar las acciones y estrategias de defensa del derecho local. Por último, se podría decir que el reconocimiento formal del pluralismo legal es una

## **Introducción Conceptual**

condición necesaria pero no suficiente para vencer la inercia homogenizante de las leyes oficiales y para crear los fundamentos legales que las organizaciones, pueblos y comunidades necesitan para defender sus derechos de agua frente a otros usuarios. La plasmación social de ese reconocimiento supone, sin duda, el desarrollo de estrategias legales y políticas complementarias y adecuadas al contexto local.

## Capítulo 3.2

### Derechos de agua, regulación e inversión en el marco de la Ley de Riego, Bolivia

René Orellana H.<sup>27</sup>

Agua Sustentable

El 2 de agosto de 2006, el presidente Evo Morales presentó en Ucureña, los decretos reglamentarios de la Ley 2878 de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal. Se trata de una norma que tiene una larga historia de formulación participativa. Se empezó a gestar en el año 2001, después de la denominada Guerra del Agua de 2000 y acompañó a varios procesos paralelos como fueron la formulación de propuestas para la reglamentación de la Ley de Agua Potable 2066 (resultante de la Guerra del Agua) y la elaboración de borradores de propuestas para una Ley General de Aguas. Tres grandes cauces paralelos discurrieron, en consecuencia, con nutrida participación de organizaciones campesinas, indígenas, usuarios de sistema de agua potable y sistemas de prestación de servicios de agua de distinto tipo: la elaboración de la ley de riego y sus reglamentos, la elaboración de los reglamentos de la ley de agua potable y la elaboración de una ley de aguas.

Un protagonista de gran vitalidad y con notable liderazgo que fue dado a luz por estos cauces sociales fue la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS).

La ANARESCAPYS es una organización muy joven en Bolivia, creada en un congreso de regantes y comités de agua potable en noviembre de 2003. La punta de lanza de esta organización y su sostén organizativo principal es la Federación Departamental de Campesinos y Organizaciones de Regantes de Cochabamba (FEDECOR), organización de gran capacidad de convocatoria que jugó un rol fundamental en la Guerra del Agua (de abril de 2003) y en varias movilizaciones sociales protagonizadas en los últimos años.

La Ley 2878 fue aprobada en septiembre de 2004, luego de ser presentada en una versión breve por la ANARESCAPYS con la participación protagónica del Consejo Interinstitucional del Agua de Bolivia (CONIAG), gracias a un hábil y eficaz lobby que aprovechó una coyuntura de cierta flexibilidad derivada de una crisis política cuya génesis inmediata fueron las movilizaciones de octubre de 2003 que terminaron con la renuncia del ex presidente Sánchez de Lozada. Sin embargo, sus tres reglamentos tuvieron que esperar a la gestión del presidente Evo Morales, debido a la falta de voluntad política de los gobiernos anteriores.

En este breve artículo quisiera referirme de manera sucinta a dos componentes de la Ley de Riego y sus reglamentos: el régimen de derechos de agua y el marco institucional. Por otra parte, y a manera de finalizar el artículo, quisiera plantear algunas consideraciones sobre las bases sentadas por la ley y sus reglamentos para desarrollar profundos procesos de descentralización y generar múltiples inversiones en cuencas piloto, con impactos sistémicos.

---

<sup>27</sup>Sociólogo, Ph.D., fue Viceministro de Servicios Básicos. E-mail: rene@aguasustentable.org

## Régimen de Derechos de Agua Para Riego

La Ley 2878 extiende la figura del “Registro” (como acto jurídico que garantiza el derecho de comunidades indígenas y campesinas sobre fuentes de agua y servicios de agua potable en el marco de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario 2006) al uso del agua para riego agropecuario y forestal. En consecuencia transforma el Registro en un derecho de agua, desde el punto de vista legal, que ampara usos comunitarios y familiares de campesinos e indígenas. El Registro tiene carácter permanente y puede otorgarse a comunidades o familias.

Con respecto a otros usuarios agropecuarios y forestales no comunitarios (empresarios agropecuarios, por ejemplo), la Ley establece la figura de la Autorización, la misma que tiene un plazo de 40 años renovables sucesivamente por similar período. Sobre los derechos de Agua, la Ley 2878 establece a la letra lo siguiente:

Artículo 21.- Derechos de uso y aprovechamiento de recursos hídricos para riego. Los Registros y Autorizaciones para el uso y aprovechamiento de recursos hídricos destinados al agua para riego, así como la revocatoria de los mismos, serán otorgados por la Autoridad Competente de los Recursos Hídricos. En tanto esta sea creada, el Servicio Nacional de Riego (SENARI), otorgará y revocará los que correspondan, de acuerdo al Reglamento.

Son formas de reconocimiento y otorgación de derechos de uso de agua para riego en el marco de lo establecido en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, 49 y 50 de la Ley 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, las siguientes:

Registro: acto administrativo mediante el cual el Estado a través del Servicio Nacional de Riego (SENARI), reconoce y otorga el derecho de uso y aprovechamiento de las fuentes de agua para riego a pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos, garantizando jurídicamente de manera permanente, los recursos hídricos según usos y costumbres.

Autorización: acto administrativo mediante el cual el Estado a través del Servicio Nacional de Riego (SENARI), otorga el derecho de uso y aprovechamiento de agua para riego en el sector agropecuario y forestal, a personas jurídicas o individuales que no estén contempladas como sujetos de Registro.

La Ley 2878 no crea un mercado de aguas ni de derechos de aguas; esto es importante de resaltar porque se han presentado susceptibilidades al respecto. Tanto el Registro como la Autorización no se pueden comercializar, cuestión que está expresamente establecida como prohibición en los decretos supremos reglamentarios. El Registro y la Autorización tampoco amparan la comercialización del agua. Ambos actos jurídicos otorgan, con sus diferencias, derecho de uso de aguas y no de disposición comercial de las mismas.

Es importante anotar que existe una diferencia sustancial entre este régimen de derechos y el propuesto en los distintos proyectos de ley de aguas trabajados por los gobiernos de corte neoliberal, en los cuales se establecía la figura homogenizante de la Concesión de Aguas, aplicable a cualquier tipo de usuario, sea comunitario o sea industrial, a todos los usos sin

distinción (sea para consumo humano o para actividades extractivas o industriales contaminantes), con el plazo máximo de 40 años (podría ser menor) no renovable, y con procedimientos y requisitos estandarizados, además de la obligatoriedad de pago de patentes. En los proyectos de ley neoliberales, la concesión era un derecho transferible, es decir se podía vender y comprar, y permitía la venta del agua, es decir, creaba el mercado de concesiones y el mercado de aguas.

La Ley 2878 establece dos tipos de derecho que no son transferibles y que están sujetos a requisitos, prioriza el uso para consumo humano y riego agropecuario, amparando legalmente a registrados y autorizados.

En el caso de la figura del Registro, la Ley 2878 extiende los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT, en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, además de los artículos 49 y 50 de la Ley 2066 de Agua Potable a las fuentes de agua para Riego.

La Ley establece, como lo dijimos, que el Registro y la Autorización se otorgan sobre fuentes de agua; esto implica, como se precisa en los reglamentos, otorgar derechos sobre áreas de escurrimiento de cuencas, micro-cuencas, reservorios naturales o artificiales de aguas, áreas de acuífero y sus áreas de recarga y en los ríos, caudales parciales según acuerdos entre usuarios o acuerdos entre usuarios basados, los que correspondan, en usos y costumbres.

Existen obligaciones específicas tanto para Registros Colectivos como para Individuales/Familiares (dado que existen fuentes de agua de estricto uso familiar, como es el caso de pozos). Una de las obligaciones establece por ejemplo que los titulares de registro deben desarrollar acuerdos con otros titulares (de registro o autorización) para usar las aguas y las fuentes de agua.

Con respecto a prohibiciones, una de las más estrictas, es la relacionada con cobros, venta, alquiler y otras formas de lucro con el agua, amparándose en el derecho. La constatación de estos hechos daría lugar a sanciones graves e incluso la revocatoria.

En los Reglamentos se ha establecido que el directorio del Servicio Nacional de Riego (SENARI) y de los Servicios Departamentales de Riego (SEDERI) –entidades creadas para la regulación y la otorgación de derechos de agua para riego- deberán elaborar un reglamento de infracciones y sanciones y aprobarlo como Resolución Administrativa. Esta prescripción se sustenta en la idea que cada SEDERI debe tener un reglamento de acuerdo a la realidad regional y que es importante que los regantes asuman también, mediante la aprobación de reglamentos regionalizados, las implicancias de estas normas y de sus obligaciones, así como la necesidad de su cumplimiento y aplicación.

En los proyectos de reglamentos se ha previsto que los solicitantes de registro presenten personalidad jurídica si la tienen u otro documento que acredite su existencia como usuarios de agua para riego, incluyendo acuerdos con sus vecinos. Por otra parte se ha previsto que presenten datos generales sobre la fuente, un croquis de ubicación que sirva para que el regulador haga luego un estudio técnico para ubicar la misma y documentación que registre los usos y costumbres (actas de distribución de aguas, acuerdos escritos entre sistemas de

riego, etc.)<sup>28</sup>. En el caso de registros familiares se solicitan igualmente croquis y certificaciones de las organizaciones sociales vecinas de que la fuente es de uso exclusivo familiar o individual. Los acuerdos con los usuarios vecinos constituyen un requisito fundamental e imprescindible. Para garantizar la fiabilidad de la documentación presentada y la legitimidad del derecho solicitado o de los términos en que es solicitado, existe un procedimiento de notificación pública y notificación directa a los vecinos y a las organizaciones matrices. Esta información es fundamental para el trámite de registro, y tiene gran utilidad para el proceso de regulación.

En los decretos reglamentarios se ha previsto que los solicitantes de autorización presenten una carta geográfica ubicando la fuente de agua, definan criterios de asignación, un proyecto agropecuario o plan de manejo forestal además de acuerdos con las comunidades u organizaciones usuarias de la misma fuente.

Si el SEDERI o el SENARI lo consideraran conveniente (por ejemplo, en casos en que el solicitante requiera caudales que pudieran afectar a otros o requiera construir infraestructura que pudiese afectar a otros usuarios), se solicitará además de los requisitos citados, que el solicitante constituya o forme parte de una asociación existente o conforme un Directorio Local de Cuenca, con la aprobación o acuerdo de los otros usuarios y respetando su acceso a las fuentes. Esto permitirá evitar conflictos con otros usuarios, y promoverá la constitución de plataformas locales multi-actor, en las que usuarios diversos concierten y planifiquen el acceso y el uso de aguas.

Si existen fuentes de agua de uso mixto (consumo humano y riego), el SENARI o el SEDERI, según corresponda, coordinará con la Superintendencia de Saneamiento Básico o la entidad delegada por la misma para otorgar una “Resolución Conjunta” para ambos usos. Esto es posible pues la Ley 2066 de Servicios de Agua Potable establece también, como ya lo mencionamos, la figura del “Registro” (con las mismas características que la Ley de Riego) sobre fuentes de agua para consumo humano.

El SENARI o el SEDERI, según corresponda, coordinarán con las superintendencias y otras entidades reguladoras que tengan competencias sobre otros usos de aguas; esta coordinación tendrá por finalidad compatibilizar los sectores de uso, y establecer la prelación de usos en el marco de la legislación vigente priorizando el consumo humano y el riego.

## **Marco Institucional**

La Ley 2878 crea el SENARI y el SEDERI a nivel departamental, como entidades de regulación y otorgación de registros y autorizaciones. Estas entidades, además de contar con un cuerpo administrativo y operativo, tendrían sobre sí a directorios con participación de delegados del estado y de los regantes.

---

<sup>28</sup> Con finalidad de apoyar el trabajo del SENARI y los futuros SEDERI, en un ejercicio de poner a prueba la viabilidad práctica de los procedimientos, criterios y requisitos de asignación de derechos sobre fuentes de agua, “Agua Sustentable” ha desarrollado un software que permite integrar un sistema de información geográfica con un sistema de registro de derechos de agua de riego basado en la Ley de Riego 2878. Este software (aplicable también a solicitudes de autorización) fue puesto a prueba en talleres comunitarios de regantes adelantándose en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

En el caso del SENARI, el directorio está compuesto por 13 miembros con derecho a voto (cuatro del gobierno central, 7 representantes de regantes, dos representantes de organizaciones económicas del sector y el Director Ejecutivo con derecho sólo a voz), teniendo como presidente al Ministro del Agua; en el caso del SEDERI, el directorio está compuesto igualmente por 13 miembros con derecho a voto (cuatro de la prefectura, 7 representantes de regantes, dos representantes de organizaciones económicas del sector y el Director Ejecutivo con derecho sólo a voz) teniendo al Prefecto como autoridad que preside la entidad.

La Ley establece ciertamente una composición mayoritaria de regantes -cuestión que ha sido duramente criticada arguyendo que los representantes sociales podrían prácticamente tomar las decisiones en el directorio-, sin embargo, los decretos reglamentarios han establecido, para fines de la instalación de sesiones y para la toma de decisiones lo siguiente:

1. Si no existe unanimidad en el voto para aprobar un asunto, debe existir cuando menos la aprobación de la mitad más uno de los representantes del estado y la mitad más uno de los representantes de los regantes. Si no existe esta condición no se toman decisiones. Esto se aplica tanto al Directorio del SENARI como al Directorio del SEDERI.

2. El quórum para instalar o continuar una sesión de Directorio de SENARI o de SEDERI es de la mitad más uno de los representantes del estado y la mitad más uno e los representantes de los regantes.

En consecuencia, los regantes no pueden por sí solos tomar decisiones; no obstante tener la mayoría cuantitativa, deben promover un proceso de concertación.

Otra característica importante de notar -la misma que nos da cuenta del grado de institucionalización que tendría el marco institucional regulatorio creado por la Ley de Riego y sus reglamentos- es que los miembros representantes sociales ante los directorios de SENARI o de SEDERI tienen responsabilidad pública, están sujetos a la aplicación de la Ley SAFCO, el Estatuto del Funcionario Público, y pueden, en consecuencia, ser sujetos a procesos, a pliegos de cargo por sus actos en el ejercicio de sus funciones.

Con respecto al equipo operativo y administrativo del marco institucional, se ha establecido en los decretos reglamentarios que los Directores Ejecutivos tanto de SENARI como de SEDERI sean elegidos a través de examen de competencia y concurso de méritos, mediante convocatoria pública. Para la calificación de los candidatos, los directorios organizan una comisión calificadora, la misma que una vez cumplida su función, selecciona una terna de los profesionales más meritorios y calificados, elevándola al directorio. El director ejecutivo es un funcionario público conforme a la Ley y para destituirlo se requiere de un proceso administrativo.

La Ley 2878 establece la creación de Directorios Locales de Cuenca como posibilidad sujeta a la decisión de los usuarios y no como obligatoriedad ni condición para contar con registros o autorizaciones. Los decretos reglamentarios establecen el respeto a las autoridades naturales de riego, convenidas colectivamente o basadas en usos y costumbres. Si los usuarios decidieran que su organización natural de regantes constituye por sí misma un Directorio Local de Cuenca o “Directorio de organizaciones de Usuarios” (siempre y cuando no existan otros usuarios diferentes a los Registrados) ejercerán las atribuciones y funciones previstas, entre las cuales figuran: la elaboración y aprobación de planes de manejo de cuencas, la fiscalización de proyectos, planes y programas, la coordinación con instituciones públicas, etc.

## **Bases institucionales y legales para avanzar hacia la autonomía y la descentralización**

Es importante resaltar que La Ley 2878 crea un marco institucional descentralizado a través de los SEDERI, con la novedad que en el directorio del mismo participan actores departamentales directamente interesados en el riego. El SEDERI como órgano departamental tiene competencias decisorias sobre sus fuentes de agua para riego y sobre procesos de planificación y promoción de inversión en riego. Esto permite que sean los propios actores departamentales los que tomen decisiones en base a procesos de concertación y a prioridades de desarrollo regional y departamental.

Por otra parte, es importante establecer que el SEDERI establece un nuevo tipo de organismo que es a la vez planificador y regulador, lo que permite desarrollar procesos integrales evitando la lógica institucional implementada en Bolivia que separa al planificador del regulador.

No existe, en nuestra opinión, contradicción entre la Ley de Municipalidades, la Ley de Descentralización Administrativa, La Ley de Participación Popular y la Ley 2878 de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal; al contrario, la Ley 2878 amplía y fortalece el proceso de descentralización y permite contar con un organismo de planificación y concertación departamental para riego, como es el SEDERI. El Prefecto puede formular sus planes proyectos y programas en el contexto del SEDERI, concertarlos ahí en una versión preliminar para luego formalizar su aprobación en el Consejo Departamental. Esto le permite a la Prefectura contar con un organismo de planificación con los actores y los especialistas en riego, lo que hace más expedito y eficiente el proceso de consulta y concertación, y previene conflictos.

El gobierno municipal por su parte sigue ejerciendo sus competencias de construcción de infraestructura de riego (así como la prefectura) en el marco de procesos de planificación con la participación de los Directorios Locales de Cuenca o las organizaciones naturales, para luego transferirla de manera concertada.

## **Inversiones, infraestructura de riego y otorgación de derechos sobre fuentes de agua para riego**

Los SEDERI o el SENARI, según corresponda, definirán cuencas priorizadas, considerando criterios de conflictividad (con distintos agentes) por el uso de fuentes de agua, falta de seguridad jurídica respecto a este uso, requerimiento de inversiones en riego para promover la producción agropecuaria, necesidad de planes de manejo integral de recursos hídricos y planes de manejo de cuencas.

En las cuencas priorizadas, se realizarán inversiones con intervenciones estatales e interinstitucionales de apoyo con carácter concurrente e integrado en: planificación, construcción de infraestructura de riego, inversión en riego, organización de directorios de cuenca, investigación, información, capacitación, concertación y otorgación de derechos de aguas, entre otros.

La ley 2878 establece claramente que la administración y el manejo de sistemas de riego existentes o por construirse se transfiere a los usuarios regantes (es importante aclarar que no se trata de transferencia de la propiedad sino de la administración). Para viabilizar la transferencia, los SEDERI coordinarán con los gobiernos municipales y prefecturas con la participación de los usuarios.

En los proyectos de reglamentos se ha establecido que el mantenimiento rutinario y preventivo de la infraestructura es de responsabilidad de los usuarios, los gobiernos municipales y las prefecturas compartirían la responsabilidad en el mantenimiento de emergencia y de rehabilitación de la infraestructura.



## Capítulo 3.3

### Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de los conflictos entre la legislación nacional y la gestión local del agua

Ing. Juan Fernando Recalde  
Coordinador Proceso  
Delegado CNRH – Quito

#### A. Análisis del Marco Jurídico, Institucionalidad y Normatividad

##### 1. Situación legal

###### Los recursos naturales y el agua

La Constitución Política de la República del Ecuador, vigente, expedida el 11 de agosto de 1998, establece que son deberes primordiales del Estado el defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente, preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo (CPRE, Arts., 3 y 4); que uno de los derechos civiles de las personas es el de vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación (CPRE, Art. 23, 5); y, que las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales (CPRE, Art. 229).

La autoridad nacional ambiental es ejercida por el Ministerio del Ambiente, quien actúa como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado (LGA, Art. 8).

La autoridad nacional rectora del agua es el CNRH.

###### Los derechos de dominio y uso

El agua es un requerimiento básico para la vida y la salud y también es un recurso natural finito, cuya escasez es una real amenaza a la sociedad humana de hoy y sobre todo para las generaciones futuras.

La Constitución establece que: “Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley” (CPRE, Art. 247). Además, considera que es un derecho fundamental de las personas el acceso a servicios básicos de agua y de saneamiento puesto que redundan significativamente en la calidad de vida y de salud de la población, en su supervivencia. Además contribuye en forma vital a la salud pública, a la dignidad individual y a la realización personal.

## **“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

La Ley de Aguas regula el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional, en todos sus estados físicos y formas (LA, Art. 1). Las aguas no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación. No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ella y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sean eficientes y de acuerdo a la ley (LA, Art. 2). Se declaran bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular. Sus usuarios continuarán gozándolas como titulares de un derecho de aprovechamiento (LA, Art. 3).

La concesión de un derecho de aguas, estará condicionado a las disponibilidades del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destine (LA, Art. 7). La codificación de la Ley de Aguas del 20 de mayo del 2004, incluye en el Art. 5 lo que antes expresaba la Ley de Desarrollo Agrario, Art. 44, y dice lo siguiente: “Derecho de aprovechamiento de aguas.-...salvo el caso de transferencia de dominio, con la sola presentación del título de propiedad del predio por parte de su adquirente, el CNRH traspasará automáticamente la concesión del derecho del agua en forma total o proporcional a la superficie vendida al nuevo titular.”, lo que indica que las concesiones son transferibles, y esta circunstancia ha generado serios problemas en ventas parciales de propiedades que ostentan posesión de aguas especialmente para riego.

### **Resolución de conflictos**

La jurisdicción en los asuntos a los que se refiere la Ley de Aguas, corresponde al Consejo Nacional de Recursos Hídricos (LA, Art. 81). Los Jefes de Agencias o Distritos del CNRH ejercerán jurisdicción en sus respectivas zonas para tramitar y resolver en primera instancia los reclamos (LA, Art. 82). En segunda y definitiva instancia conocerá y resolverá el Consejo Consultivo de Aguas (LA, Art. 83). Quien se considere perjudicado por las resoluciones del Consejo Consultivo de Aguas, una vez que causen estado, podrá recurrir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (LA, Art. 84).

### **Participación del sector privado**

El Decreto Ejecutivo 2224 y su ratificación con Decreto Ejecutivo 871 de septiembre del 2003, dispone que, adjunto a la Secretaría General del CNRH, funcionará el Consejo Consultivo de Aguas, debiendo ser uno de sus integrantes del Sector Agropecuario (DE 871, Art. 4). A su vez, el Reglamento General de Aplicación de la Ley de Aguas dispone la formación de un Directorio de Aguas cuando más de cinco usuarios tuvieren derecho al aprovechamiento de un cauce común (RGALA, Art. 29), el que tendrá una Junta General integrada con un representante por cada derecho de aprovechamiento (RGALA, Art. 32), la que nominará al Consejo de Aguas (RGALA, Art. 33), encargado de resolver los asuntos administrativos cuyo conocimiento y decisión no sea de competencia del CNRH (RGALA, Art. 37).

Corresponde a las Corporaciones Regionales de Desarrollo velar por el funcionamiento de las asociaciones de usuarios del agua para riego conforme a las características particulares y prácticas de las diferentes zonas, para lo cual deberán incentivar la formación de organizaciones de usuarios y les proveerá del reforzamiento institucional y la capacitación y transferencia tecnológica necesaria (DE 871, Art. 8).

## **Descentralización**

Los procesos de descentralización necesitan consolidarse y son aún incipientes en el Ecuador. Por su debilidad institucional, la mayoría de los Consejos Provinciales y las Corporaciones Regionales de Desarrollo no utilizan todas las posibilidades legales que tienen para realizar sus tareas (DE 871, Art. 8). En mejores condiciones se encuentran las CRDs más antiguas (CEDEGE, CRM, CREA, PREDESUR), que fueron creadas por leyes específicas y que cuentan con atribuciones y competencias más amplias.

## **Competencias sin recursos**

La legislación ecuatoriana proporciona una gran variedad de normas, aunque en forma muy dispersa, relacionadas con la gestión y manejo de los recursos hídricos y cuencas hidrográficas. En diferentes cuerpos legales se otorgan atribuciones y funciones a diferentes organismos, pero a ninguno de ellos se le dotó de la infraestructura organizativa y de los recursos humanos para enfrentar esas responsabilidades, lo que hace inconsistente el actuar en el manejo de los recursos hídricos e imposibilita el desarrollar iniciativas importantes de conservación y mitigación.

## **2. Políticas**

Corresponde al CNRH formular y determinar las políticas del Sector de Aguas en el Ecuador (DE 871, Art. 2). Existe el documento: “Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador. Políticas y Estrategias. Informe Ejecutivo”, publicado por el CNRH, en enero del 2001 y actualizado al mes de abril del 2002, que presenta la política nacional sobre los recursos hídricos y las estrategias para la aplicación de esa política.

El documento propone políticas, estrategias y la propuesta de un plan de acción generales respecto a: la gestión integral e intersectorial de los recursos hídricos; para los sectores agua potable y saneamiento, riego, hidroelectricidad; sobre aspectos ambientales asociados al agua y la protección de los recursos hídricos, la prevención de inundaciones y deslaves, y por último, para la planificación.

## **3. Situación de la Gestión Integrada del agua**

### **Competencias Institucionales y Ámbito de Intervención**

En el Ecuador la administración de los recursos hídricos se realiza principalmente sobre la base de la división política territorial del país en provincias, antes que por sistemas o cuencas hidrográficas.

Corresponde al CNRH, cuerpo colegial multisectorial y autónomo, la rectoría y administración del agua, la definición de las políticas, la planificación, así como la expedición de normas y regulaciones para la administración de los recursos hídricos al nivel nacional (DE 871, Art. 2). Para ello cuenta con 11 Agencias de Aguas como organismos regionales de apoyo (RGALA, Arts. 13-14).

## **“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

Al nivel regional existen las Corporaciones Regionales de Desarrollo, personas jurídicas de derecho público, con presupuesto propio y con autonomía administrativa y financiera (DE 871, Art. 7 y 10), a quienes les corresponde ejecutar las actividades de diseño, contratación y ejecución de obras para el uso del agua, incluyendo la contratación de obras de riego con los usuarios y velar por el funcionamiento de las asociaciones de usuarios del agua para riego, entre otras (DE 871, Art. 8). En las CRDs podemos diferenciar dos grupos; por una parte se encuentran las más antiguas (CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR), con mayores atribuciones y en dos casos con jurisdicción sobre cuencas hidrográficas (CEDEGE y PREDESUR); y, por otra, las que surgieron luego de la desaparición del INERHI (CORSICEN, CORSINOR, CODELORO, CODERECH y CODERECO), con jurisdicción sobre las “cuencas hidrográficas comprendidas dentro de las provincias” respectivas (DE 871, Art. 10).

La Constitución de la República da a los Consejos Provinciales atribuciones para promover y ejecutar obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción, exclusivamente en áreas rurales (CPRE, Art. 233); señala, además, que el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional (CPRE, Art. 225).

### **Organismos vinculados con la gestión del agua**

Los principales organismos que intervienen en la gestión de los recursos hídricos son: el CNRH con sus Agencias de Aguas, las Corporaciones Regionales de Desarrollo y el INAMHI. Un breve resumen de la situación de estos organismos es el siguiente:

#### **El CNRH**

El CNRH es un cuerpo colegiado integrado por los titulares de los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG), Ambiente (MAE), Finanzas y Crédito Público, Energía y Minas, Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría General de Planificación. Al establecerse el CNRH se creó la Secretaría General como órgano ejecutivo del Consejo. Adjunto a la Secretaría General existe un Consejo Consultivo de Aguas, que actúa como organismo administrativo superior para la aplicación de la Ley de Aguas, integrado por dos representantes nombrados por el CNRH y por el Secretario General. Además, la Secretaría General cuenta con un Comité Consultivo, integrado por los Directores Ejecutivos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo o sus delegados permanentes y por el Presidente de la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (DE 871, Art. 4); sus funciones no están determinadas y hasta la fecha no ha cumplido con su objetivo.

Son funciones del CNRH las siguientes: formular y determinar políticas del sector de aguas; formular y aprobar el Plan Nacional de Uso de los Recursos Hídricos de mediano y largo plazo, a ser incorporado en el Plan de Inversión Pública; diseñar las normas, parámetros y criterios de priorización para los proyectos de inversión pública en materia de aguas; regular la administración de los sistemas de riego y su transferencia a los usuarios; establecer políticas de recuperación de costos mediante el cobro de tarifas; dictar normas para el manejo de cuencas; realizar la auditoría de procedimientos, gestión e inversión de los fondos

asignados a las Corporaciones Regionales de Desarrollo; y, normar el control de calidad del agua (que se lo asigna en parte a las CRDs).

Las Agencias de Aguas se establecieron en 1973 para otorgar concesiones de uso, solución de conflictos y conformación de directorios. Las agencias son: Agencia de Quito, Agencia de Guayaquil, Agencia de Ambato, Agencia de Cuenca, Agencia de Riobamba, Agencia de Ibarra, Agencia de Loja, Agencia de Machala, Agencia de Portoviejo y Agencia de Guaranda. Posteriormente se creó la Agencia de Latacunga, mediante el Decreto Ejecutivo No. 926 del 7 de noviembre de 1973, publicado en el Registro Oficial 944 del 3 de diciembre de 1973; y, mediante el Decreto Ejecutivo 1084, incluido en la Reforma del Decreto Ejecutivo 2224, se creó la Agencia de Tulcán, la que no está en funcionamiento. De la problemática actual de la administración de los recursos hídricos, en especial en la región amazónica y en el pie de monte de la cordillera Occidental, se desprende la necesidad de incrementar las agencias de agua con la creación de una dependencia en el Tena para atender las concesiones en las provincias Orientales de Napo, Sucumbíos y Orellana; y en la ciudad de Babahoyo, para administrar el agua en la provincia de Los Ríos.

### **Las Corporaciones Regionales de Desarrollo**

Las funciones operativas se asignaron a las CRDs (DE 871, Art. 8), en un ámbito de actuación subsectorial. Una de sus principales limitaciones es que, en la mayoría de los casos, su jurisdicción está dada en términos de los límites provinciales y no existe una coordinación entre ellas para enfrentar los problemas que surgen en la gestión de cuencas y que superan sus límites político administrativo.

Es manifiesta la falta de adecuación de la Ley de Aguas con las formas institucionales de algunas CRDs creadas mediante leyes especiales, como CEDEGE, CREA, PREDESUR y CRM, que actúan en un ámbito cercano al de la Ley de Aguas, pero superponen funciones.

Existe actualmente una gran diversidad en la forma en que se lleva a cabo la gestión de los temas relacionados con el agua a escala de cuencas hidrográficas. En algunos casos quienes llevan la mayor vinculación son las CRDs, sobre todo para los temas relacionados con el riego y agua potable (caso del CRM), en otros se incluye también el tema del control de inundaciones (caso de la CEDEGE). Sin embargo, el manejo de estos temas no se hace necesariamente por cuencas hidrográficas sino por regiones de influencia de las CRDs. En otros casos, en los que las corporaciones son más débiles - como sucede con las CRDs creadas a partir de la desaparición del INERHI -, el liderazgo lo tienen las entidades seccionales como los consejos provinciales y municipios, mientras que la acción de la CRD se limita a asesorar y prestar asistencia técnica al subsector riego sobre la base del recurso humano del que disponen. De esta forma, el cumplimiento de las tareas en temas diferentes al riego por parte de estas CRD se entorpece por falta de presupuesto y capacitación.

El marco institucional actual no permite coordinar las normas y las técnicas que deben ser utilizadas por todas las entidades de aguas en el Ecuador. La estructura jurisdiccional dificulta la coordinación entre CRDs, Agencias de Aguas y organismos seccionales. Las funciones y los roles de cada una no están bien definidos y en muchos casos los propios involucrados no conocen cuál es su función. El liderazgo en el tema hídrico depende del peso político y financiero de las instituciones locales y tiene marcadas diferencias regionales.

## **El INAMHI**

El Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología fue creado mediante Decreto Supremo No. 3438 del 15 de mayo de 1979. Su misión es asegurar la generación y disponibilidad de información confiable y oportuna especialmente de carácter hidrológico, meteorológico, de calidad del agua, de contaminación de los cuerpos de agua y de usos del agua, necesaria para procesos de toma de decisiones en los ámbitos público y privado en los cuales dicha información es de vital importancia.

Sus áreas de concentración de funciones específicas se relacionan con la obtención, recopilación, estudio, procesamiento, publicación y divulgación de los datos, informaciones y previsiones que sean necesarias para el conocimiento detallado y completo de las condiciones meteorológicas, climáticas e hidrológicas de todo el territorio continental y marítimo ecuatoriano. Además, entre sus tareas se incluyen: planificar, dirigir y supervisar las actividades meteorológicas e hidrológicas del país; elaborar los sistemas y normas que regulen los programas de meteorología e hidrología a desarrollarse de acuerdo con las necesidades nacionales; y, establecer, operar y mantener la infraestructura hidrometeorológica básica necesaria para el cumplimiento del programa nacional.

El INAMHI no ha podido cumplir a cabalidad todas las funciones y tareas asignadas ya que enfrenta serias dificultades para generar datos confiables y oportunos. Su red básica de estaciones es muy antigua, con observadores que perciben remuneraciones extremadamente bajas y sin recursos económicos para la operación y mantenimiento de los equipos. Además, su estructura orgánica funcional es obsoleta y entorpece la realización efectiva de los objetivos institucionales. Su ubicación actual como organismo adscrito al Ministerio de Energía y Minas no obedece a ningún criterio técnico ni es coherente con las actividades que desempeña.

### **Aspectos financieros y Tarifas del uso del agua**

De acuerdo a la Ley de Aguas, el Estado y demás personas jurídicas de derecho público deben recuperar de los beneficiarios el valor invertido por la ejecución de obras hidráulicas estatales cuando los sistemas de riego no hayan sido transferidos, al igual que los gastos de operación y mantenimiento que ejecuten con sus fondos (LA, Art. 17); por lo que, para el caso del riego, se debe pagar una tarifa básica para amortizar las inversiones y una tarifa volumétrica para operación y mantenimiento. Además, el CNRH debe cobrar tarifas, tanto a las personas naturales como a las jurídicas, por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas (LA, Art. 18), las que están fijadas por el Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Aguas (RGALA, Arts. 72-81); estas tarifas han sido actualizadas pero sus valores son ínfimos, tal es así que, por ejemplo, para riego con aguas superficiales en predios que no dispongan de medidores, el pago es de apenas US \$1,87 anual por litro por segundo concesionado (RGALA, Art. 72), lo que equivale a la tarifa de 31,54 metros cúbicos al año.

El presupuesto que asigna el Estado para el funcionamiento del CNRH, el INAMHI y demás organismos públicos es cada vez más reducido y no existen asignaciones permanentes para inversiones.

Los consejos provinciales y organismos locales establecen tarifas por la provisión de servicios de agua y, si se les fortalece en sus capacidades institucionales, estarían en condiciones de mejorar las recaudaciones.

Para fortalecer financieramente al CNRH se requiere, por una parte, un nuevo régimen tarifario, ya que las actuales tarifas por concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas son excesivamente bajas; y, por otra, mejorar sus capacidades institucionales para que pueda recaudar las tarifas que le corresponden.

### **Información e investigación**

El CNRH actualmente está implementando un Sistema de Información Geográfico relacionado con los recursos hídricos, denominado SAICON, con el que se pretende efectuar la depuración de la base de datos de las concesiones que se han otorgado desde el año 1973 hasta el año 2003, las que suman más de 42.000 procesos. Además, con este programa se pretende establecer un sistema informático que permita a los usuarios a través de la Internet, averiguar el estado en que se encuentra su trámite en la agencia de agua que le corresponda.

Los sistemas de acopio de datos del INAMHI no son los más indicados para facilitar las tareas de gestión y manejo de los recursos hídricos. El formato en que los datos están almacenados no es único, aún al interior de la misma institución encargada de manejarlos, y su actualización y validación es una tarea que se ejecuta de manera irregular. Existen varios convenios con organismos nacionales, tanto regionales como entes locales, para la recopilación de datos; algunos de ellos han funcionado bien, pero la mayoría no lo han hecho por falta de continuidad. En cuanto a la información generada por otras instituciones, no existe una normativa nacional adecuada para guiar el uso y formato de la información que debe ser utilizada para la planificación hidráulica y de proyectos.

La escasez de recursos financieros, para su operación y equipamiento, impiden al INAMHI recabar, preparar y ofrecer información adecuada y ha provocado una disminución de la capacidad de su red hidrometeorológica, gran parte de la cual tiene ya más de 35 años de funcionamiento.

En el Ecuador se hallan reducidos grupos de investigación de los recursos hídricos. En la Escuela Politécnica Nacional existe el Centro de Investigaciones y Estudios en Ingeniería de los Recursos Hídricos, que posee la infraestructura necesaria para realizar modelos hidráulicos y en la Universidad de Cuenca se ejecuta el PROMAS, Programa para Manejo del Agua y el Suelo con apoyo de Bélgica. Por otra parte, algunas universidades públicas e instituciones privadas cuentan con laboratorios para realizar análisis de aguas, tales como el Instituto Izquieta Pérez en Guayaquil, el Centro de Investigaciones y Control Ambiental de la Escuela Politécnica Nacional, el Laboratorio de Aguas de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Central del Ecuador, el Laboratorio de Ingeniería Sanitaria en la Universidad de Cuenca y el Centro de Estudios del Medio Ambiente de la ESPOL.

Además, existen dinámicas provinciales que se han implementado con éxito como son el caso del inventario de recursos hídricos de la microcuenca del Machángara o la de la provincia de Tungurahua, cuenca del río Ambato con el auspicio del Consejo Provincial, la GTZ y el PROMACH. Otras iniciativas se están desarrollando como son el inventario de los recursos

hídricos de la subcuenca del río Paute, con el auspicio de HidroPaute y el Consejo Provincial del Azuay.

## **B. Diagnostico de situación actual de los recursos hídricos**

En el Ecuador las estadísticas relacionadas con el uso y abuso de los recursos hídricos son preocupantes, ya que:

- La cobertura nacional de los servicios de agua potable alcanza aproximadamente al 67% del total de hogares (82% de cobertura en áreas urbanas; 39% en áreas rurales), lo que demuestra una falta de equidad.
- Existen más de 2530 sistemas de abastecimiento en operación, de los cuales más de 2000 sirven a comunidades de menos de 1000 personas. El 49 % de los cantones tienen servicio racionado de agua potable y el 54 % del servicio es regular o malo.
- La cobertura nacional de infraestructura de saneamiento ambiental alcanza solo al 57% del total de hogares, con el 73% de población urbana servida con alcantarillas incluido el 10 % de letrinas, mientras que área rural tiene una cobertura sumamente baja, de apenas el 30%, agravada con el porcentaje de letrinaje, que representa el 21%. El 73 % de la población urbana y el 9% de la rural tienen recolección de desechos sólidos y solo el 5% de los 218 municipios depuran sus aguas servidas.
- Con respecto al acceso que tienen los usuarios al agua de riego se puede establecer que existirían inequidades en la concesión del agua ya que el 88% de los regantes-minifundistas-dispone de entre el 6 y el 20% de los caudales totales disponibles, mientras que el 1 a 4% del número de regantes-hacendados-dispone del 50 a 60% de dichos caudales.
- El 70% del consumo de energía eléctrica se abastece a través de la generación hidroeléctrica, y el restante 30% con generación térmica. La cobertura de servicios eléctricos alcanza a más de 10,2 millones de habitantes (81% de la población en el país) con una cobertura del 55 % en el sector rural y del 96 % en las áreas urbanas.
- La contaminación del agua potable por aguas servidas no tratadas, tiene una incidencia en la salud muy grave: entre 1990 y 1995, la fiebre tifoidea y la salmonella crecieron en el 40%; la hepatitis y la diarrea también aumentaron en torno al 5 % y el cólera que hasta 1995 no había aparecido en el Ecuador, fue el más grave después del Perú, presentándose 70 mil casos con 800 muertes.
- No existe conciencia sobre el verdadero valor económico del agua. Las tarifas de concesión son irrisorias llegando a pagar no más de un dólar con 8 centavos por el riego de una hectárea al año, la que al estar en un proyecto de riego estatal, no deja de costar menos de 5.000 dólares, por efecto de la plusvalía.
- Las industrias son otro ejemplo de distorsión económica por falta de reconocimiento del verdadero valor del agua necesaria para sus procesos. Una empresa cervecera de patente internacional no paga más de 1.200 dólares al año por una concesión que le permite una producción de más de 1.700 millones de litros al año.
- A esto se suma la incongruencia que los sectores de agua potable y de hidroelectricidad no reconocen el costo del agua en sus pliegos tarifarios de servicio, ya que están exentos de pago de la concesión por el uso del recurso, pese a que inclusive dotan a las industrias de aguas desde sus redes públicas, lógicamente cobrando valores importantes.

## C. Propuestas Institucionales

### 1. Conceptos Fundamentales

El agua debe unir a los pueblos y no ser causa de conflictos. Y tenemos que hacerlo a pesar de que en el Ecuador aún no puede decirse que exista una crisis del agua dulce, pero hay síntomas inequívocos que esta empezándose a gestar, con los consiguientes peligros políticos y sociales.

La Secretaría General del CNRH está comprometida con la promoción de una Gestión Moderna del Agua que permita: administrar correctamente y con sustento técnico y legal las concesiones del agua, privilegiando el acceso a las clases más desprotegidas, y promoviendo la elevación de la productividad agrícola, industrial, de servicios y el acceso equitativo de los distintos usuarios, con respeto irrestricto al medio ambiente.

Además está empeñada en lograr que las Políticas emanadas del CNRH sean políticas de Estado nacionales que potencien y prioricen las prácticas de gestión integrada del agua.

La sociedad ecuatoriana necesita agua dulce en cantidad y en calidad y se necesita crear urgentemente una cultura del agua que permita el uso racional a nivel local. Es por eso que es un compromiso esencial del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, hacer realidad el derecho al agua, controlando adecuadamente su extracción de fuentes como los reservorios naturales, los ríos y los recursos acuíferos, respetando las necesidades de los consumidores, los proveedores y, principalmente, el medio ambiente.

Por último la Secretaría General del CNRH está presta a honrar los compromisos internacionales, en especial de los cuatro principios básicos de la Declaración de Dublín, la Cumbre de la Haya, el Día Mundial del Agua y la Declaración de Kyoto, así como la participación activa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Dinámicas del Decenio Internacional para la Acción del Agua como fuente de vida, proclamados para el período de 2005 a 2015.

### 2. Principios

Al nivel internacional existe consenso en que los recursos hídricos deben ser manejados en forma integrada, esto es como un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

En enero de 1992, durante la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en Dublín, se establecieron cuatro principios rectores que son reconocidos mundialmente como básicos para el manejo de los recursos hídricos: (i) el agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medioambiente; (ii) el desarrollo y manejo de agua debe estar basado en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificadores y realizadores de política a todos los nivel; (iii) la mujer juega un papel central en la provisión, el manejo y la protección del agua; y, (iv) el agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debiera ser reconocido como un bien económico.

**“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

Estos principios han sido acogidos por el CNRH con el fin de orientar el manejo de sus recursos hídricos en forma eficiente y equitativa.

Entre los principales se pueden resumir los siguientes:

1. **Bien nacional.** El agua es un bien nacional de uso público que resulta esencial para la vida de los ecuatorianos, el desarrollo económico-social de la nación y el medio ambiente. Su dominio es inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponde al Estado o a quienes obtengan estos derechos de acuerdo con la ley.
2. **Papel del Estado.** Corresponde al Estado asumir una tutela especial sobre la gestión de los recursos hídricos, a través de normas regulatorias que garanticen que el aprovechamiento de dichos recursos se efectúe en beneficio del desarrollo nacional y de la sociedad en su conjunto. Los principios de eficiencia y equidad deben regir la conservación, aprovechamiento, distribución, control y gestión integral del agua, conforme a los preceptos constitucionales.
3. **Sostenibilidad.** El aprovechamiento del recurso debe hacerse de forma sostenible, asegurando la protección del medio ambiente asociado.
4. **Bien económico.** El agua es un bien económico y como tal, el sistema jurídico y económico que regula su uso debe propender a que sea utilizado eficientemente por los particulares y la sociedad.
5. **Apoyo a los grupos más vulnerables de la población.** La actuación del Estado debe estar regida por el principio de distribución equitativa de los beneficios del desarrollo económico, lucha contra la pobreza y apoyo a los sectores más débiles de la sociedad en la satisfacción de sus necesidades básicas.
6. **Participación.** La política de aguas debe propender a la participación de los usuarios y de las organizaciones sociales en la GIRH, reflejando de ese modo el carácter de bien social, económico, ambiental y cultural de los recursos hídricos.
7. **Información.** Los recursos hídricos, como parte del ciclo hidrológico, tienen un comportamiento complejo, con abundantes interacciones espaciales y temporales, a nivel de la cuenca entre sí y con los otros elementos del medio ambiente. La política de aguas debe reconocer esta complejidad y especificidad de los procesos hidrológicos, para lo cual sus proposiciones deben estar sólidamente basadas en el conocimiento científico - técnico de los mismos.
8. **La cuenca hidrográfica como unidad física de gestión.** La cuenca hidrográfica debe ser la unidad básica para la planificación y administración del agua. No debe separarse la gestión de las aguas superficiales de las subterráneas y la gestión de la cantidad de la gestión de calidad.
9. **Subsidiariedad y complementariedad.** Cuando las capacidades técnicas y financieras de los organismos seccionales o consejos de cuenca fueren insuficientes, deberán establecerse mecanismos de apoyo y soporte.

10. **Exclusividad de aplicación de la Ley de Aguas.** La autoridad nacional del agua será la única que concesione un derecho de aprovechamiento de aguas, para los diferentes usos.

### 3. Reformas legales

En el campo legal, en los próximos años la principal tarea consiste en establecer las normas y regulaciones que permitan concretar las disposiciones constitucionales y fortalecer el organismo rector y las capacidades locales, especialmente aquellas orientadas a la planificación, ejecución y evaluación de las actividades tendientes hacia la gestión integrada de los recursos hídricos, tanto al nivel nacional como local.

La nueva Constitución Política, dictada en 1998, contempla reformas importantes en campos relacionados con la conservación del medio ambiente y con los procesos de descentralización y desconcentración, lo cual hace necesaria la aprobación y reforma de leyes y decretos ejecutivos que tomen en consideración los nuevos mandatos.

Al momento de su expedición, en 1972, la Ley de Aguas fue considerada como una de las mejores en Latinoamérica, ya que confiscó las aguas del sector privado que siempre usufructuó de tierras y aguas en beneficio de todos los ecuatorianos, pero hay que reconocer que tiene muchas limitaciones importantes, tales como dar un énfasis preferente al riego con relación a otros usos y prestar poca atención a la gestión integral, la calidad y uso sustentable de este recurso, asuntos que no se consideraban con especial atención en la época en que fue dictada. Además, no considera a profundidad la problemática de la contaminación como un usurario adicional del agua, ni norma la creación de los organismos de cuenca como instancias de concertación de intereses regionales y posibles instrumentos para la solución de conflictos entre usos y usuarios. La expedición de una nueva Ley de Aguas o la reforma de la actual Ley ha mostrado ser un proceso muy difícil por la presión de los diferentes grupos de interesados y su conflictividad social y política. Existen varios proyectos para una nueva Ley de Aguas, siendo los más relevantes los presentados por: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (octubre 1996), el Gobierno Nacional (Dr. Fabián Alarcón, abril 1998), el CNRH (marzo 2000) y el Congreso Nacional, Comisión de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial (marzo 2000).

Los principales temas en discusión para la elaboración de una nueva Ley de Aguas son los siguientes: principios y uso de aguas sagradas; actualización periódica del Plan Nacional de los Recursos Hídricos; marco institucional descentralizado y atribuciones del CNRH y de los organismos regionales y locales; régimen de usos y derechos de agua; tarifas por servicios y recuperación de inversiones; participación, deberes y derechos de los usuarios en la administración de los sistemas estatales que les sean transferidos; atribuciones y deberes de las entidades de gestión de cuencas.

Algunas veces existe el criterio de que las leyes son productos de abogados, pero en rigor no es así, son productos sociales, a los cuales los abogados sólo le dan un cierto contenido técnico, de allí que es pertinente fortalecer la discusión para lograr consensos que permitan contar con una nueva ley, proceso complejo que tendrá una duración de varios meses o más de un año, en el mejor de los casos.

#### **“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

Por otra parte, a partir de la promulgación de la Ley de Modernización (28 de diciembre de 1993), en los organismos del sector público se separan las funciones de regulación de las funciones de prestación de servicios, lo que para el caso del agua implica un fortalecimiento de su organismo rector, el CNRH, para que cumpla con las funciones de regulación que le fueron asignadas.

La descentralización es una condición indispensable para un manejo adecuado de los recursos hídricos. Su concreción exige un conjunto de acciones de fortalecimiento de las capacidades locales y de reformas a las normas legales y regulaciones; sin embargo, es conveniente que antes de dictar las normas que regulen las competencias de los consejos provinciales, CRDs y unidades de gestión de cuencas, se fortalezca a las instituciones descentralizadas y se ejecuten acciones piloto que permitan visualizar en forma clara cuáles son los tipos de organizaciones que deben ser impulsadas y cuáles son los impedimentos legales para su desarrollo. Considerar que en primer término se debe dictar la norma legal para posibilitar la realización de las acciones no es recomendable, ya que puede conducir a la presentación de propuestas no suficientemente detalladas, en las que no se especifica concretamente fuentes de ingresos, forma de participación de los actores, beneficios, costos, rol del sector privado y del Estado, formas de relacionarse con las autoridades nacionales y regionales, entre otros, aspectos todos ellos que solamente pueden ser conocidos luego de realizar algunas experiencias.

Existe consenso en que el manejo de los recursos hídricos se debe realizar en el contexto de las cuencas hidrográficas y esa debe ser la meta para los próximos seis años. El establecimiento de entidades de cuenca es un proceso lento y complejo y que muchas veces fracasa, sobre el cual no existen antecedentes en el Ecuador y que debe ser ejecutado en forma escalonada y con especial cuidado, teniendo como meta – no como punto de partida – su legalización.

#### **4. Políticas para la gestión de los recursos hídricos**

Las políticas determinadas en el documento: “Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador. Políticas y Estrategias.”, publicado por el CNRH en el año 2001, son las siguientes:

- a. Fundamentar la gestión de los recursos hídricos en la planificación hídrica.
- b. Implantar un sistema de Gestión Intersectorial de los Recursos Hídricos (GIRH) integral, por cuencas hidrográficas individuales o agrupadas en cuencas de gestión, multisectorial, descentralizado, participativo y sostenible económica, técnica, social y ambientalmente.
- c. Incorporación a la gestión del sector privado (comunidades, grupos indígenas, usuarios). Éste deberá participar en todas las fases de la gestión: planificación, identificación de proyectos, ejecución, administración, operación y mantenimiento. El Estado se ocupará de las actividades normativas, de regulación e inspección y de aquellas que por su complejidad, dificultad de financiamiento u otras características, no pueda realizar el sector privado, o no deban dejarse en manos de éste por razones de interés general.
- d. Alcanzar la mayor eficiencia posible de uso en los distintos aprovechamientos sectoriales en un marco de factibilidad económica.

- e. Protección y recuperación de los recursos hídricos y los demás recursos naturales con ellos relacionados.
- f. Recuperar el pasivo ambiental existente en el país en relación con los recursos hídricos y asegurar su desarrollo sin que ello signifique un deterioro para el medio ambiente.
- g. Maximizar el aporte de los recursos hídricos en función de las necesidades de desarrollo del país.
- h. Disminuir el impacto de la variabilidad hidrológica.
- i. Localizar el uso de los recursos hídricos en aquellas demandas que presenten el mayor beneficio social, económico y medioambiental para el país.
- j. Financiamiento público selectivo de acuerdo con el interés general y fomento de la inversión privada.
- k. Recuperación parcial de inversiones y financiamiento total, por parte de los usuarios, de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas.
- l. Implantación del principio “pagar para no contaminar”, más eficaz ambientalmente que el de “quien contamina paga”.
- m. Seguridad legal y consistencia técnica en las concesiones de agua, como una forma de promover las inversiones privadas.
- n. Asegurar, en lo relativo a la disponibilidad de agua, el abastecimiento de las necesidades básicas de la población.
- o. Proveer de servicios básicos (abastecimiento y saneamiento) a los sectores sociales menos favorecidos.
- p. Seguridad ante inundaciones, basada principalmente en medidas preventivas.

Además, es necesario que se definan políticas y estrategias específicas sobre aspectos fundamentales de la gestión de los recursos hídricos, tales como: lineamientos para selección y priorización de proyectos; precios y recuperación de costos; transferencia de agua intersectorial e interregional; equidad social, participación de los usuarios y del sector privado, resolución de conflictos; y relación con otras políticas nacionales.

Todos estos aspectos son de gran incidencia social y política y exigen el establecimiento de una planificación cuidadosa y consensuada que en otros países como México, Chile, Australia, Turquía y Brasil han requerido de tiempos no menores a los diez años, según el Banco Mundial; sin embargo, debe señalarse que en el Ecuador esta discusión se realiza desde la década de los 90, por lo que es necesario realizar un esfuerzo para concretar definiciones y acuerdos.

**“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

En razón de la estrecha relación que existe entre medio ambiente, recursos hídricos y pobreza, la definición de políticas equitativas implica un proceso de empoderamiento de los sectores de usuarios, especialmente los más débiles, a fin de que puedan participar en la definición de las políticas y, en los casos en que sea posible - como en el riego - en la gestión de su infraestructura. Para ello, es necesario crear y fortalecer las organizaciones de usuarios para que puedan mantener y operar los sistemas que les sean transferidos, así como mejorar los sistemas de gobierno, de financiamiento, de información, de control de la corrupción, de equidad de género y del sistema judicial.

## **5. Aspectos administrativos con relación a las concesiones del uso y aprovechamiento del agua**

Para los próximos años, la administración del agua en el Ecuador debe estar a cargo del CNRH encuadrado en un marco legal desligado de sector alguno, que sea eficiente y que cuente con las herramientas de planificación e información que le permitan realizar sus funciones de rectoría. Paralelamente, se debe realizar el manejo de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas y en forma descentralizada.

El modelo administrativo actual de los recursos hídricos es el que muestra la Tabla 1.

**Tabla 1**

Modelo administrativo actual

<b>NIVEL</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Nacional	CNRH	Organismo rector, presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería.
	- Secretaría General	Órgano ejecutivo del CNRH.
	- Consejo Consultivo	Organismo administrativo superior para la aplicación de la Ley de Aguas. Está adjunto al CNRH.
	- Comité Consultivo	No se les asigna funciones específicas.
Regional	- AGAs	Otorgan concesiones, solucionan conflictos y conforman directorios de agua. Dependen del CNRH y tienen un ámbito de acción en función de provincias

La Tabla 2 muestra el modelo administrativo propuesto en el documento: “Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador. Políticas y Estrategias. Borrador para Discusión” ( CNRH, 2001).

**Tabla 2**

Modelo administrativo propuesto por el Documento de Políticas y Estrategias

<b>NIVEL</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Nacional	CNRH	Autoridad central.
	- CONAG, Consejo Nacional del Agua	Adjunto al CNRH como instancia de participación en que se integrarían, entre otras entidades relacionadas con el sector, los CONCAAs.
Regional	- AGAs, Agencias de Agua (9)	Entidades territoriales en función de agrupamiento de sistemas hidrográficos para: gestión de los derechos de

	agua; planificación hídrica y distribución del recurso; y, control de calidad del agua. Una por cada UGEC.
- UGEC, Unidad de Gestión de Cuenca (9)	Unidades de Gestión de Cuenca, en función de agrupamiento de sistemas hidrográficos.
- CONCA, Consejo de Cuenca (9)	Canalizan, al nivel de las UGECs, la participación en la gestión de los usuarios.

El modelo propuesto por el CNRH supera la administración actual que se basa en la división política por provincias y propone que las AGAs actúen en el ámbito de nueve agrupamientos de los 31 sistemas hidrográficos del Ecuador. Sin embargo, la proposición de que las UGECs se establezcan al nivel de los agrupamientos de sistemas hidrográficos no será posible implementarla en los próximos años, dada la complejidad del manejo de cuencas y la dimensión de las UGECs propuestas.

El modelo propuesto tiene las siguientes características:

- El organismo rector del agua en el Ecuador continuaría siendo el CNRH, organismo público autónomo, que estaría presidido por el Ministro del Ambiente a fin de evitar un sesgo subsectorial. Estaría constituido en forma participativa por representantes de: organismos públicos relacionados con el manejo de recursos hídricos - quienes tendrían la mayoría -; de organizaciones civiles de usuarios; y, de las UGCs. Sus funciones principales estarían relacionadas con: (i) la formulación de políticas y planificación de los recursos hídricos al nivel nacional; (ii) la elaboración de normas para el uso sustentable del agua, el manejo integrado de cuencas hidrográficas y el control de inundaciones; (iii) el Registro Nacional de Derechos y Autorizaciones de Vertidos; (iv) el Sistema de Información Hídrica y de Calidad del Agua; (v) el Servicio de Vigilancia de Seguridad de Presas; (vi) el Sistema Nacional de Capacitación en Recursos Hídricos; y, (vii) la regulación, evaluación y control de la gestión que realicen las AGAs en las cuencas de su jurisdicción. El CNRH y todo el sistema de administración del agua debe ser fortalecido, puesto que las características de bien público del recurso exigen una cierta capacidad técnica para su conocimiento, administración y solución de conflictos; sin estos elementos básicos es imposible suponer que se pueda manejar nada.
- El CNRH contaría con una Secretaría General como órgano ejecutivo. Sería una entidad de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio, presupuesto independiente y autonomía administrativa y financiera. Sus principales funciones serían: (i) dar soporte administrativo y técnico al CNRH; (ii) preparar el Plan Nacional de los Recursos Hídricos; (iii) llevar el Registro Nacional de Derechos y Autorizaciones de Vertidos; (iv) manejar el Sistema de Información Hídrica y de Calidad del Agua; y, (v) preparar el presupuesto y el plan anual de actividades del CNRH. Estaría presidido por el Secretario General, designado por el CNRH.
- El Consejo Nacional del Agua sería dependiente del CNRH y actuaría como segunda y definitiva instancia para la resolución de conflictos. Estaría conformado por: el Secretario General del CNRH, quien lo presidiría; (ii) dos integrantes nombrados por los representantes de los organismos públicos en el CNRH; y, dos integrantes nombrados por los representantes de los organismos no públicos en el CNRH.

**“Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de conflictos entre la legislación nacional y gestión local del agua”**

- Las actuales Agencias de Aguas deberían fortalecerse y reestructurarse para que su ámbito de acción sea en función de cuencas hidrográficas. Para el efecto, en primera instancia se podrían plantear nueve AGAs, de acuerdo al agrupamiento realizado por el CNRH de las 79 cuencas del país: Carchi, Esmeraldas, Napo, Manabí, Guayas, Pastaza, Santiago, Jubones y Puyango-Túmbez. Sus funciones principales serían: (i) realizar planificación hídrica; (ii) dar las concesiones de derechos de aprovechamiento de aguas, servidumbres y autorizaciones de vertidos; (iii) recaudar las tarifas; (iv) resolver en primera instancia los reclamos y conflictos; (v) llevar el Registro de Derechos y Autorizaciones de Vertidos; y, (vi) coordinar y apoyar las actividades de las UGCs.

- Las Unidades de Gestión de Cuenca serían instancias de coordinación y concertación entre los diferentes usuarios -públicos y privados - de una cuenca o subcuenca hidrográfica, con el fin de alcanzar un manejo integrado que permita tanto la conservación como el uso sustentable de sus recursos. En una primera instancia, se establecerían Comités de Manejo de Cuenca como simples mecanismos de diálogo y concertación, para posteriormente asumir funciones de planificación, ejecución y evaluación de programas y acciones, así como de arbitraje para la solución de conflictos. En su fase de consolidación, los Comités de Manejo de Cuenca podrían ser legalizados como corporaciones para convertirse en UGCs. Cada UGC contaría con una instancia de coordinación en la que participarían todos los usuarios e interesados y una unidad que daría soporte técnico y administrativo a sus actividades.

- Al momento no existe un organismo gubernamental que esté específicamente a cargo del subsector riego. Se propone la creación de una Subsecretaría de Riego, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que tendría como funciones principales las siguientes: (i) la formulación de políticas y planificación del riego al nivel nacional; (ii) la elaboración de normas para el uso sustentable del agua para riego; (iii) el Sistema de Información del Subsector Riego; y, (iv) la coordinación de las actividades de las CRDs. Ver en el Anexo 3 la posible ubicación de la Subsecretaría de Riego en el MAG.

- Las CRDs constituyen un elemento fundamental para la continuación del proceso de transferencia de los sistemas de riego estatales a los usuarios. Su interrelación con los organismos locales, especialmente los consejos provinciales, debe ser definida, pues su campo de acción está dentro de las funciones que se prevé serán transferidas a los gobiernos locales como parte del proceso de descentralización; en todo caso, dada su experiencia y conocimiento del subsector, las CRDs creadas por el DE 871 podrían convertirse en las unidades técnicas de los gobiernos locales para las actividades de riego. Sus funciones principales serían: (i) la planificación y construcción de nuevos sistemas; (ii) el mantenimiento de las obras mayores en los canales de riego; (iii) el cobro de tarifas por recuperación de inversiones; y, (iv) el apoyo a las organizaciones de regantes.

- Se debe tener un manejo descentralizado de los recursos hídricos, ya que un principio clave del MIRH es que los métodos tradicionales de manejo, arriba - abajo, deben ser suplidos, o reemplazados parcialmente, por estrategias abajo - arriba para garantizar que el sector de aguas se guíe por la demanda y pueda realizar mejoras de bienestar a la amplia gama de usuarios finales. Esto conlleva a la necesidad de fortalecer las capacidades de los organismos locales: consejos provinciales, municipios y organizaciones locales.

- La resolución y prevención de conflictos entre usuarios de agua depende en parte en la disponibilidad de información confiable. Lo ideal sería que cada sistema tuviera su propia

base de datos, organizada por cuenca, conteniendo información sobre cantidad, calidad y demanda de agua, vida silvestre y la población de comunidades humanas. Para estas actividades, así como para las acciones de planificación y rectoría del agua, es indispensable que el CNRH cuente en los próximos años con un sistema de información de los recursos hídricos descentralizado, que integre y distribuya la información, así como que se enlace con redes afines. Además, se debe fortalecer la red de estaciones hidrometeorológicas del INAMHI, para que esté en plena capacidad de entregar información relacionada con los recursos hídricos.

## **6. Aporte personal para la discusión y consensos sobre los conflictos entre actores relacionados con el manejo integrado de los recursos hídricos, desde la óptica de las decisiones estatales y la participación social**

- El agua es poder y esto se evidencia desde lo económico hasta lo jurídico pasando por lo político, esto quiere decir que se prioriza el compromiso político desde los condicionantes económicos y por lo cual en general, lo social se posterga hasta un plano menos importante.
- El poder social estará determinado por la participación colectiva con todas sus manifestaciones.
- El Estado debe privilegiar el conocimiento como herramienta fundamental para la valoración y reconocimiento. Solamente después de haber consolidado este proceso de compromiso y conciencia universal, se podrá decir que el agua es un derecho universal y podrá ser considerado un derecho que debe ser administrado con equidad.
- Además, este derecho será tal si la administración está basada en el reconocimiento de la fuerza social de los pueblos, con la valoración y aceptación de su historia, cultura e identidad.
- Buscar la equidad en el derecho, beneficio, obligaciones acceso y disponibilidad, priorizando lo social, permitirá la aplicación de la legislación y de las leyes en beneficio colectivo social sin exclusión, para lo cual el Estado es el llamado a sostener la estructura o un sistema democrático de manera que lo económico sea un medio y no un fin, en contra de la ideología neoliberal, cuya lectura se haría en contrario.
- El CNRH, en colaboración con todas las instituciones del colectivo social nacional del Ecuador deberá propiciar entendimientos, abrir espacios de participación y reconocimiento de manera que se actúe con premura antes de que el recurso hídrico signifique una fuerza de concentración de riqueza y se consolide como poder de dominación de unos pocos en perjuicio de los pueblos.



## **Capítulo 4**

### **Refomas hídricas, propuestas neo-liberales y derechos colectivos**

(Mesa de trabajo no. 2)



## Capítulo 4.1

### Introducción Conceptual: "Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos"

Las corrientes neoliberales que se implantaron en los años '90 a nivel mundial, también se han hecho sentir en los Andes. Uno de los postulados del concepto neoliberal es la premisa de que el Estado debiera reducirse a toda costa para afirmar la presencia del mercado como el mejor asignador de recursos. Muchos Estados entonces desmontaron – en parte - su aparato tutelar, se desprendieron de una serie de funciones y las trasladaron, por lo menos discursivamente, a las propias organizaciones de usuarios de agua. Por otro lado, de manera concurrente, sobre todo en Bolivia y Ecuador, el movimiento indígena amplió el ejercicio reivindicativo de sus derechos; en el caso del Perú, las organizaciones de usuarios impidieron la promulgación de una nueva ley de aguas. En este contexto, las organizaciones se opusieron a las corrientes neoliberales, así como a los recurrentes proyectos para “modernizar la Ley” y a la expansión de los derechos de agua de otros sectores como la minería y la generación hidroeléctrica.

Los distintos anteproyectos de Ley de Aguas reflejan una preferencia por la individualización de los derechos de aguas. Esta tendencia coincide con un espíritu neoliberal y aparentemente se basa en el pensamiento de que en las sociedades contemporáneas el individuo debe tener el máximo de oportunidades y seguridad jurídica. No está presente en este pensamiento la reflexión de que parte de este marco de oportunidades y de seguridad del individuo se debe precisamente al hecho de que sus capacidades pueden prosperar - entre otros factores - por la existencia de valores, normas y mecanismos de gestión y control, sobre los territorios, recursos (naturales), infraestructura y sistemas socio-culturales que comparte con otras personas.

**Pregunta 1:** Identifique y precise - en su país – ejemplos de aplicación de políticas neoliberales *que se hayan realizado* en cuanto a ajustes (legales) sobre derechos de agua, servicios de agua, administración de sistemas, institucionalidad y/o organización de usuarios, indicando en cada caso los resultados de ese cambio.

**Respuesta de la mesa de trabajo:** En el Perú y en Ecuador, partir de los años 90, se ha sentido una gran influencia neo-liberal la cual se ha reflejado en lo siguiente:

- *Transferencia de parte de los sistemas estatales de riego a las organizaciones de usuarios.*

Muchas de las organizaciones de usuarios que han recibido la responsabilidad por la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego se caracterizan por ser débiles, con poca experiencia y por tanto con reducida capacidad para manejar los sistemas de riego. En muchos casos la transferencia de los sistemas de riego se ha hecho sin la capacitación necesaria para garantizar un buen funcionamiento de los mismos. Los programas de capacitación a organizaciones de usuarios que se han tenido son: en el Perú el Programa Subsectorial de Irrigación y en Ecuador el programa del Banco Mundial. Ambos programas han sido poco exitosos y no han podido establecer organizaciones de riego eficaces para el manejo del agua.

## Introducción Conceptual

Aunado a la falta de capacitación, la mayoría de las transferencias no ha sido acompañada de la provisión de los medios financieros y materiales necesarios para que las organizaciones de usuarios puedan gestionar adecuadamente los sistemas recibidos. Por lo tanto éstas se ven en grandes dificultades para ejercer de manera apropiada sus nuevas funciones. En la costa norte de Perú se crearon la ETECOMSA y OPEMA para administrar los sistemas de riego de Chancay Lambayeque y Jequetepeque-Zaña.

- *Perú: programas de titulación de tierras y formalización de derechos de agua*

El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y el Programa de Formalización de Derechos de Agua (PROFODUA) pretenden realizar un registro masivo de la propiedad de la tierra agraria y de los derechos de uso de agua. El objetivo es individualizar los derechos de tierra y agua, otorgar y registrar tanto los títulos de propiedad agraria como las licencias de uso de agua y crear un sistema de derechos homogéneo y conmensurable en todo el país (por ejemplo, que solo aquellos agricultores con licencias puedan disfrutar de derechos de agua).

- *Perú: descentralización de la construcción de sistemas hidráulicos*

La construcción de sistemas hidráulicos en el Perú recientemente se ha hecho a través de concesiones a empresas constructoras del sector privado. Además, nuevos flujos de subsidios se han canalizado a la construcción e implementación de megaproyectos propuestos y ejecutados por empresas privadas. Dentro de estos proyectos en muchos casos ya no se restringe el tamaño máximo de la propiedad beneficiada. Esto abre las puertas a la acumulación de capital en las manos de pocas personas o empresas transnacionales. Esto resulta en que los/las beneficiarios de los fondos nacionales dedicados a la construcción de estas grandes obras son los grupos económicamente más poderosos y no los grupos pobres y marginados de la sociedad.

- *Ecuador: reducir el control del Estado sobre la gestión del agua*

Para tales fines se crearon una multiplicidad de entidades responsables de la gestión del agua; esto ha conducido a un “minifundio institucional” (CNRH, Corporaciones del Desarrollo, Agencias de Aguas, etc.) en el cual se han creado vacíos institucionales y de responsabilidades por la falta de claridad sobre las responsabilidades sobre el manejo del agua. Al parecer el sector privado, conciente de estos vacíos institucionales, los utiliza para su propio beneficio .

- *Descentralización de la provisión de los servicios de Agua y Saneamiento rural y urbano*

Dentro de este marco, en el Perú, se promulgó la Ley de saneamiento. Su implementación se ha hecho con 2 momentos: a) Formación de Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (54) y, para los poblados menores, de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, b) concesión paulatina de EPSs, por ejemplo, de la Tumbes en 2005. En el Ecuador, mientras tanto, el subministro de agua potable en la ciudad de Guayaquil ha sido uno de los proyectos piloto en la privatización de estos servicios. Los efectos de tal privatización han sido hasta ahora bastante negativos o al menos no han cumplido con los resultados que se esperaban. Se ha verificado un incremento en las tarifas por la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, mientras que no se ha producido la expansión de la cobertura que la concesionaria había prometido . Esto ha sido una consecuencia del incumplimiento de las inversiones pactadas. Los grupos que más sufren por la demora en ampliar la cobertura del servicio de agua y por el incremento de las tarifas son los más vulnerables.

**Pregunta 2:** ¿Cuáles serían las ventajas de reforzar un marco legal de derechos colectivos de agua al nivel de sistema (de riego, etc.), en términos de seguridad hídrica para el sistema (o comunidad) y para el usuario individual, respectivamente?

**Respuesta de la mesa de trabajo:** Durante la mesa de trabajo se llegó a las siguientes conclusiones con respecto a las ventajas que puede tener reforzar el marco de los derechos colectivos en los sistemas de riego:

- *La ventaja mayor puede ser la distribución más equitativa del agua y de otros recursos:*  
La premisa básica que se asume bajo esta ventaja es que los individuos miembros de una colectividad (en la cual se conocen mutuamente) pueden generar sistemas de distribución de agua más equitativos. El razonamiento es que los usuarios organizados (alrededor de un derecho colectivo) toman decisiones como colectividad y esos sistemas de toma de decisiones no se prestan a la acumulación indiscriminada (y en muchos casos anónima) de agua y recursos. La experiencia de sistemas de riego que operan bajo una lógica de acción colectiva, en los que el control social horizontal neutraliza la acumulación excesiva y la desposesión, muestra que en la mayoría de los casos se llega a acuerdos de distribución bastante equitativos y acordes con la cultura y tradiciones prevalentes dentro de la colectividad de usuarios. Estos acuerdos tienen además la ventaja de que surgen de las propias comunidades y por tanto tienen embebidos en el sistema de distribución y manejo de agua las tradiciones y percepciones de sus usuarios.
- *Preservación de los derechos comunitarios frente a los individuales:*  
Los derechos colectivos refuerzan la capacidad y libertad de los sistemas autogestionados de riego. En estos casos, las organizaciones de usuarios se fortalecen al ser reconocidas como entes que gestionan el manejo del recurso de manera autónoma, legítima y democrática.
- *Mejora el empoderamiento del grupo o colectivo frente a intereses externos.*  
Los derechos colectivos pueden ser mejor defendidos por comunidades y grupos organizados que por los miembros individuales de esos sistemas de uso de agua. De esta manera los derechos colectivos se pueden convertir en una herramienta para defender a todo un grupo de usuarios de las presiones y amenazas externas sobre sus derechos. Los derechos colectivos también pueden ser reivindicados como una estrategia para salvaguardar la integridad de los sistemas hídricos porque reducen la posibilidad de que los portadores de derechos e intereses individuales mermen la fortaleza de la organización y de los mecanismos de gestión de un grupo de usuarios.
- *El derecho colectivo permite afrontar el problema de la cuenca con una visión común.*  
Aunque los sistemas colectivos de derechos de agua corresponden, en general, a sistemas de riego o a grupos de usuarios determinados, existe la posibilidad de que a nivel de cuenca la gestión colectiva del agua pueda generar una racionalidad más integrada en el manejo del agua. Esto se produciría bajo la premisa de que, en un colectivo, existe una visión más integrada sobre el manejo de la cuenca, la cual puede imponerse a los intereses y poderes individuales de algunos usuarios. Aquí se sigue de cierta manera la lógica que prevalece en las Plataformas de Múltiples Actores (MSP) para el manejo de cuencas en las cuales se asume que por la participación de todos los actores importantes en el manejo del agua se puede llegar a una mejor gestión del agua a nivel de cuencas.

## Introducción Conceptual

- *Idealmente los derechos colectivos sobre el agua se darán en combinación con la gestión colectiva territorial (pero no exclusivamente)*

El objetivo sería lograr que los derechos individuales mediante los cuales las personas aprovechan los recursos de un territorio o cuenca, sean compatibilizados con los derechos de la colectividad y con criterios de sostenibilidad ambiental.

**Pregunta 3:** ¿Qué pautas y qué contenidos deberían plantearse mínimamente en la legislación oficial para garantizar los derechos colectivos al nivel de un sistema (de riego), a fin de procurar una seguridad hídrica real y efectiva para los grupos locales con menos poder político-económico?

**Respuesta de la mesa de trabajo:** Las conclusiones principales que se establecieron para dar respuesta a esta pregunta son:

- *Reconocer a los colectivos como entes legales:*

Para una gestión de derechos colectivos sería necesario que los colectivos (grupos de usuarios de agua reunidos en una asociación o comunidad) sean reconocidos ante la ley y las normativas jurídicas como entes autónomos con responsabilidades y derechos sobre la gestión del agua. Uno de los pasos importantes en esta estrategia sería comenzar con la definición y reconocimiento de la propiedad legal de la infraestructura hidráulica como propiedad colectiva. Esto va de la mano con el reconocimiento de la propiedad de derechos de agua otorgados a la colectividad. Ello reforzaría la identidad de los miembros del sistema colectivo frente a otros usuarios, y permitiría el otorgamiento de derechos de uso al sistema y no a cada usuario.

- *El derecho colectivo debe reconocer la autogestión*

Las normas y/o reglas internas que se generen dentro de los colectivos tendrán que ser reconocidas al igual que el derecho y la responsabilidad que los colectivos tienen con respecto a la autogestión de los sistemas hídricos. Dentro de este marco se tiene que reconocer tanto el derecho a la autogestión de la infraestructura hidráulica como la autogestión en la distribución interna del recurso. La organización debería estar en capacidad de desarrollar internamente sus mecanismos de asignación del recurso, inclusive recurriendo a la individualización y formalización de derechos de agua dentro de cada sistema colectivo. Tal independencia para asignar derechos individuales en las colectividades probablemente generaría sistemas muy diversos con respecto a los esquemas de creación de derechos individuales. Otros puntos interesantes que surgieron en la discusión fueron:

- Vedurías ciudadanas y contraloría social, entre otros sobre el otorgamiento de nuevos derechos de uso
- Racionalizar el marco normativo que es extremadamente disperso
- Fondos para poder implementar políticas
- En el caso ecuatoriano lo más importante es la inclusión de los usuarios de los organismos de gestión y toma de decisiones sobre el agua
- Incluir al agua como un derecho humano fundamental (agua de consumo)
- Información y transparencia en la gestión de los derechos de agua
- Establecimiento de un código de ética para el concesionamiento del agua
- Impedir la posibilidad de concentración de derechos en pocas manos
- Debe prevalecer la concepción del derecho ligado a la antigüedad del uso, sin desmedro de las prioridades de uso establecidas entre sectores

- Reforzar la autoridad local de agua en la aplicación de normas
- Representatividad por número de usuarios

## **Introducción Conceptual**

## Capítulo 4.2

# Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de gestión del agua potable en América Latina

**Boris Marañón Pimentel**  
**Instituto de Investigaciones Económicas**  
**UNAM, México.**

### Introducción

Ante el agotamiento de las formas públicas estatales y autoritarias de gestión del agua potable, la presente comunicación expone algunos argumentos para sostener la necesidad de innovarlas impulsando formas públicas no estatales.

Las primeras, se extendieron enfocando el suministro desde la oferta en un contexto de abundancia relativa del agua; de un pacto social que la concebía como un derecho básico y de acceso universal; de una concepción pública, burocrática y autoritaria, que concedía el líquido de manera clientelar, sin considerar aspectos técnicos, financieros y ambientales. Este conjunto de prácticas ha conducido a un servicio cuestionado y carente de legitimidad debido a la mala calidad, a desfavorables resultados técnicos y comerciales. Al mismo tiempo, ha dado fundamento a la opción privatizadora, es decir a la concepción del agua como un bien económico de acceso restringido y vinculado a la capacidad económica de los consumidores.

En la perspectiva neoliberal, el concurso privado, con el aporte de inversiones, tecnologías y sistemas de gestión modernos, conduciría a una mayor eficiencia, al mejorar y ampliar el acceso al agua y disciplinar el consumo -a través de tarifas que responden a los costos del servicio- como una respuesta al nuevo contexto de escasez. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que la privatización no mejora necesariamente la calidad del servicio ni se concretan las inversiones comprometidas; por el contrario, se crea un escenario de exclusión ya que las empresas tratan de recuperar rápidamente sus inversiones elevando las tarifas reales de modo sostenido, cortando el suministro a los que no pagan y restringiendo sus inversiones hacia zonas urbanas que ofrezcan rentabilidad.

En este contexto, está emergiendo un nuevo modelo de gestión público no estatal que responde a las demandas de una mayor horizontalidad en las relaciones entre Estado y sociedad, a la promoción de la participación y del control social y que considera a los servicios básicos como bienes públicos que deben ser manejados según criterios sociales y económicos. Esta propuesta tiene dos vertientes, por un lado, la complementariedad entre Estado (democracia representativa) y usuarios (democracia directa) y, por otro, el énfasis en la autoorganización, destacándose las experiencias de Porto Alegre, Brasil, y Cochabamba, Bolivia, como emblemáticas de la primera y segunda alternativa, respectivamente.

Con el fin de discutir esta compleja problemática, este documento está conformado por tres apartados. El primero, analiza el agotamiento del modelo público tradicional de agua potable; el segundo la puesta en escena y crisis de la privatización; el tercero muestra el surgimiento de una nueva tendencia que presenta formas públicas no estatales de gestión, ligadas a la

democracia directa, la participación y el control social. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

### **1) El agotamiento del modelo público tradicional.**

El modelo público tradicional se ha caracterizado por tener como actores básicos a las empresas públicas y los usuarios, concebir al servicio como un bien público de alcance universal sin relación con la capacidad económica de los usuarios y bajo la responsabilidad del Estado. La gestión se caracteriza por apoyarse en el manejo de la oferta, ser autoritaria, burocrática y clientelar; sin transparencia, carente de participación y de instancias de rendición de cuentas. El cobro es a través del mecanismo de cuota fija (subsidios generalizados y regresivos), sin vincular el consumo con el pago, y el nivel tarifario real no alcanza siquiera a dar cuenta de los costos de operación y mantenimiento. Esto se agrava porque el aparato administrativo es poco profesionalizado y sujeto a manejos político-electorales, de modo que los niveles tanto de eficiencia comercial (cobro efectivo/facturación) como de eficiencia física (volumen agua entregada/volumen agua producida) son reducidos y el líquido suministrado de mala calidad. De este modo, las empresas de agua subsisten con transferencias gubernamentales, en situaciones de creciente deterioro de la infraestructura, elevadas pérdidas físicas y comerciales, racionamientos (tandeos), incapacidad para llevar el agua a zonas urbanas periféricas donde los habitantes la compran a costos elevados de las pipas (camiones cisternas). La mala calidad del agua, asimismo, incrementa el negocio del agua embotellada. Este tipo de gestión centralizada, vertical y burocrática, no propicia la participación social, razón por la que prevalece una brecha notable entre los usuarios y autoridades, que trata de ser amortiguada a través de “brokers” o gestores sociales, quienes aglutinan las demandas de los pobladores de sectores populares sobre el servicio, pero que tienen sus intereses particulares. Así, los usuarios desconocen las características básicas del arreglo institucional, y también los aspectos centrales de la producción y distribución de agua potable en materia de costos, fuentes de abastecimiento, disponibilidad, demanda (Marañón, 2005; Marañón, 2004<sup>a</sup> y 2004c; Coulomb, 1993; Hiernaux, 2003; Duhau, 1991; Treviño, 1999).

### **2) La privatización: de la convicción a la crisis de fe.**

Esta situación, desde los ochenta, en el contexto global de viraje hacia la adopción del modelo económico neoliberal ha sido atribuida a la excesiva intervención estatal, al manejo político-electoral de las empresas de agua, a la existencia de tarifas por debajo de los costos de producción y a los elevados subsidios de carácter generalizado.

De este modo, en América Latina diferentes gobiernos han transferido, a través de ciertas modalidades, principalmente la concesión<sup>29</sup>, empresas públicas vinculadas al servicio del agua potable al sector privado pues se sostiene que su participación, basada en la búsqueda de la eficiencia, significa menores costos, mayor calidad y mayor cobertura del servicio, así como una mejora en las finanzas gubernamentales y la posibilidad de movilizar recursos financieros escasos en el ámbito estatal. Esta ha sido la postura común tanto de los organismos financieros internacionales como de las empresas transnacionales y de los

---

<sup>29</sup> Respecto a las modalidades de gestión y de privatización ver Marañón (2004c); Bokland et al (1999) y Pírez (2002).

gobiernos, principalmente en los países subdesarrollados, inspirados en buscar la eficiencia a través de mecanismos de mercado y de seguir las propuestas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington, las mismas que permitirían alcanzar un mayor crecimiento económico y una mayor equidad (Marañón, 2004c).

El modelo de gestión privada del agua se caracteriza por tener como actores básicos al Estado, empresas públicas y consumidores. El agua se concibe como un bien económico, apropiable y al cual se puede acceder según la capacidad económica de cada consumidor, de modo que quien no pague la cuota deba ser sancionado con el corte del servicio. El Estado ya no es responsable del suministro y su papel se limita a regular el desempeño de la empresa privada, la que se compromete a mejorar la calidad y cantidad del agua distribuida e invertir en infraestructura para lograr su acceso por parte de los sectores más pobres. La gestión privada se apoya en el manejo de la demanda, a través de la fijación de niveles reales de tarifas reales con el objetivo de “disciplinar” el consumo. El cobro es por volumen consumido, enfatizando para tal fin la necesidad de instalar medidores, actualizar el padrón de usuarios y el catastro de redes. Se plantea que el manejo del servicio está libre de “presiones políticas” y que se busca mejorar la eficiencia global (física y comercial) a través de la racionalización de personal y de la introducción de tecnologías de punta. Esta modalidad, al igual que la pública tradicional, es autoritaria, carente de transparencia, de participación y de instancias de rendición de cuentas.

Las razones que explican la participación privada son de diversa índole, entre ellas destacan las económico-financieras, sociopolíticas e ideológicas, teniendo en cuenta que ninguno de estos factores se presenta de modo aislado, sino combinado de acuerdo a las particularidades de cada caso. Se argumenta que las magnitudes de inversión requeridas para proporcionar servicios de alta calidad y confiabilidad son muy elevadas debido a que la relación promedio entre activos fijos e ingresos anuales es de 10 a 1 (mientras que en los sectores de telecomunicaciones y electrónica alcanzan una proporción de 3:1 y 4:1 respectivamente) (CNA, 2003), y que el sector privado puede movilizar capital con mayor velocidad y menores costos que el sector público (OECD, 2003). Se sostiene, igualmente, que la empresa pública, debido a las intervenciones políticas y a la carga burocrática, no es capaz de brindar un buen servicio; y que contrariamente, la empresa privada, al orientarse a la obtención de beneficios y estar sujeta a un fuerte control por parte de los accionistas, conduce a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos; esta percepción se vio reforzada a partir de 1992, cuando la Conferencia de Dublín determinó al agua como bien económico, modificando el enfoque tradicional según el cual la provisión de agua debía estar a cargo del Estado (OECD, 2003). Se enfatiza la incapacidad de los Estados de proporcionar servicios de buena calidad y responder a una demanda creciente, como son los casos de Cancún y la Ciudad de México (Rivera, 1996). Sin embargo, para Kessler (2003), la situación de discapacidad puede ser inducida (a través de restricciones presupuestales) para presentar a la privatización como la única solución al problema. Ello constituye parte del paquete de ajuste estructural y estabilización económica (Rivera, 1996), que se aplica principalmente en los países subdesarrollados bajo la presión de los organismos financieros internacionales, los mismos que condicionan préstamos a la participación privada, como es el caso de países como Bolivia, Ghana y Marruecos (Kessler, 2003). Finalmente, en términos ideológicos, se considera que un Estado pequeño es lo conveniente (OCDE, 2003), y que se debe acotar lo que el Estado puede y debe hacer (Luiselli, 2003).

Respecto al balance de la privatización que alcanza, cuantitativamente, a menos del 10% de la población mundial (CNA, 2003), se encuentran ópticas positivas y críticas. Las primeras se

## **“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

apoyan en la mejora de la eficiencia (ampliación de la cobertura, mejora de la calidad, resultados favorables en términos económico-financieros), y las segundas, desde una mirada social (corte del servicio, incrementos significativos de tarifas, pérdida del control del servicio, pérdida de información básica, mayor poder político de las empresas).

En la perspectiva económico-financiera, Wenyon y Jenne (1999) plantean que diversas experiencias de participación privada (Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, Argentina; Cartagena y Tunja, Colombia; Puerto Vallarta y D.F., México; Trinidad y Tobago y Venezuela) han presentado resultados positivos (reducción del índice de usuarios/trabajador, en más de la mitad en Buenos Aires, Santa Fe y Cartagena), actualización y/o mejora del padrón de usuarios (el número de boletas emitidas se incrementó en la Ciudad de México y Buenos Aires), mejora en la continuidad (Cartagena y Tunja) y calidad (Buenos Aires) del servicio. Rivera (1996), al hacer un balance de la participación privada en diversas partes del mundo (México, Argentina, Colombia, Polonia, Guinea y Chile) sostiene un criterio similar pero manifiesta que la consolidación de estos resultados iniciales y el logro de beneficios adicionales en el futuro dependerá de un decidido y continuo apoyo político y de la habilidad de los gobiernos e instituciones financieras para introducir reformas complementarias, especialmente en las áreas de tarifas, financiamiento y regulación.

Para el National Research Council (2002) el concurso del capital de riesgo no ha tenido los éxitos esperados pues servicios de agua con buen o mal desempeño se pueden encontrar tanto en el sector público como en el privado. En muchos casos, los contratos no han sido renovados, en ciertas situaciones sí lo han sido, otros han estado sujetos a litigios y algunos más se han resuelto a través de la negociación. Los aspectos más polémicos son a) la falta de competencia ya que el servicio es un monopolio natural y además la parte privada de la industria es dominada en el mundo por dos multinacionales -Vivendi y Suez-Lyonnaise); b) el incremento excesivo de tarifas; c) magros resultados en la ampliación y mejora del servicio así como la resistencia de las empresas a extender el servicio a los pobres (Zimbabwe; La Paz, Bolivia; Buenos Aires, Argentina); d) la dificultad para regular a las empresas privadas y el proceso de “captura del regulador”; e) la ausencia de transparencia y de participación ciudadana; y la corrupción (Hall y Lobina, 2002; Marañón, 2004c).

La perspectiva crítica sostiene que el impacto más notorio ha sido la exclusión social debido al incremento desmedido de las tarifas, al corte por el no pago, y a la resistencia de las empresas a realizar nuevas conexiones en zonas pobres. En relación al manejo tarifario los casos más notables son los de Aguascalientes (México), Cochabamba y La Paz (Bolivia) y Buenos Aires (Argentina), República Checa, Polonia, Hungría, Cote d’Ivoire y Manila (Filipinas) (Hall, 2003<sup>a</sup> y 2003<sup>b</sup>; Torregrosa et al, 2003; Kessler, 2003; Lobina, 2005; Hall y Lobina, 2005). En Buenos Aires, entre mayo de 1993 y enero de 2002, el ajuste tarifario alcanzó a 88.2% mientras el Índice de Precios al Consumidor creció a 7.3% (Lobina, 2005). Al mismo tiempo, las empresas se muestran reacias a extender el servicio a los hogares que no puedan pagar el costo real debido a su nula rentabilidad. Las empresas privadas, en el África Sub Sahariana, el sur y el este de Asia (excluyendo China), han concretado sólo 600,000 nuevas conexiones en los últimos quince años, según Hall y Lobina (2006). En muchos casos, el no pago conduce al corte del servicio, situación que pone en riesgo hasta la vida de los usuarios que viven en condiciones de extrema pobreza debido al riesgo de contraer enfermedades por falta de higiene (Kessler, 2003).

Existe además una débil capacidad de control pues la regulación presenta dificultades para realizarse de manera independiente y efectiva, dada la debilidad política y de recursos del organismo regulador frente a las grandes empresas transnacionales. Asimismo la privatización podría incrementar el ámbito y los incentivos para la corrupción asociada con los contratos. En muchos países, las estructuras legislativas son todavía embrionarias, en otros carecen de transparencia y en otros parecen ser excesivamente complejas en su organización, siendo vulnerables a la interferencia política (Hall y Lobina, 2006).

La propuesta privatizadora, en este contexto, se ha visto debilitada además, por el hecho de que los organismos financieros internacionales han constatado que las políticas de ajuste estructural inspiradas en el Consenso de Washington (las mismas que dieron gran apoyo y recursos al mercado como regulador de la vida económica) no lograron impulsar un crecimiento económico sostenido ni mejorar la precaria situación salarial y laboral (Williamson, 2002; Ortíz, 2002). El ajuste estructural, por el contrario, ha extendido la pobreza y contribuido al surgimiento de nuevos movimientos sociales que combinan reivindicaciones de soberanía, control social de los recursos, acceso a los servicios básicos en tanto derechos sociales y que además se oponen a la privatización (Castro, 2005; Kesler, 2003; Perló, 2003). Esta postura ha sido recientemente reforzada por la abierta "crisis de fe" en la que se encuentra el Banco Mundial, al haber reconocido que los usuarios se resisten a la privatización de los servicios públicos porque conciben a éstos como un derecho y no un privilegio. La participación privada, a una escala desmedida, además, no ha contribuido a lograr el objetivo de acceso a los servicios básicos por parte de la población pobre y, más bien, refuerza las estructuras monopólicas de la iniciativa privada (Wall Street Journal, 07-21-03).

Según The Wal Street Journal (07/21/03) el Banco Mundial, apóstol de la privatización, está en una crisis de fe respecto a la privatización ya que lo que en los 90 parecía una idea fehaciente ya no parece tan obvio; especialmente cuando se refiere a energía y gestión de aguas, manifestando que ésta, por sí misma, es incapaz de solucionar problemas como la pobreza, al mismo tiempo que se reconoce que la privatización de servicios públicos no siempre funciona.

Poco después, en septiembre del 2003, el Banco Mundial publicó el Informe de Desarrollo Mundial 2004: "*Hacer que los servicios funcionen para los pobres*", en el cual sostuvo que la participación del sector privado en las áreas de salud, educación e infraestructura no está libre de problemas, especialmente en cuanto a extender el servicio a los pobres se refiere ya que no es conveniente sostener la idea de que el sector privado debe encargarse de todo. El organismo también afirmó que si los gobiernos permiten participar a los inversionistas privados sin limitaciones en la prestación de servicios, éstos no beneficiarán a la población en su conjunto. Y lo anterior no sólo es cierto en teoría, puesto que en la práctica ningún país ha logrado disminuir significativamente las tasas de mortalidad infantil y de elevar el nivel de la educación primaria sin la intervención del gobierno. Finalmente, sostiene el informe, la imagen usualmente presentada y que señala las dificultades existentes cuando la prestación de servicios está a cargo de los poderes públicos puede llevar a algunos a concluir que el Estado debería quedarse al margen de la situación, dejando todo en manos del sector privado. Esto sería un error, pues los individuos, si quedan a merced de sus propios recursos, no podrán conseguir los niveles de educación y salud que colectivamente desean.

Un hecho fundamental que refuerza este desaliento es que las grandes empresas multinacionales del agua, actores fundamentales en la concreción de la participación privada

en la gestión del agua potable están interesadas en involucrarse cada vez menos. Hall (2003<sup>a</sup> y 2003b) evalúa la decisión de la multinacional Suez de restringir sus inversiones en el sector hidráulico debido a la baja rentabilidad de las operaciones, las garantías que exige como protección a sus inversiones y el requisito que impone en sus operaciones presentes y futuras de generar dinero en efectivo para poder llevar a cabo sus inversiones. Esto es desfavorable para los pobres ya que las empresas están demandando subsidios y garantías a los bancos de desarrollo como una precondition para conectarlos a la red. Se cuestionan, además, las razones para involucrar al sector privado en un servicio público tan importante, la capacidad de tomar riesgo, movilizar su capital y proveer los beneficios de la competencia. Con las nuevas exigencias, las multinacionales no son capaces de concretar dichos impactos positivos. Hall (2003a) también sostiene que la mayor lección para los gobiernos, bancos de desarrollo y organizaciones comunitarias relacionadas con el agua es reconocer estos hechos. El Banco Mundial, según sostiene Hall, no puede continuar con políticas basadas en supuestos de la década pasada cuando los símbolos de la concesión (Buenos Aires y Manila) han colapsado y Suez se retira. En este contexto, este autor declara que los países no deben conceder todas las garantías que demandan las multinacionales, y si el sector privado no puede brindar el servicio con estas elevadas exigencias, entonces la responsabilidad debe recaer en el sector público.

En esta orientación, a través de la revisión de diversas experiencias exitosas, está surgiendo un modelo de gestión pública que promueve el desarrollo de capacidades humanas y organizativas (Hall, 2005; Hall y Lobina, 2006). Estos autores sostienen que es difícil la regulación a las empresas transnacionales, dado su significativo peso político y su presencia monopólica en la prestación del servicio, así como por la falta de competencia a escala internacional. Ellos sostienen, además que las empresas públicas pueden funcionar como organizaciones modernas, transparentes, públicamente responsables y capaces de reconciliar la eficiencia comercial con las preocupaciones sociales.

### **3) Nuevas tendencias: la gestión pública no estatal.**

Tanto el agotamiento de las formas de gestión públicas autoritarias como el reciente fracaso de las opciones privatizadoras han dejado un espacio importante para la emergencia de una nueva modalidad que pone el acento en lo público no estatal, es decir, en la participación en la producción y el control social, cuestionando de este modo la idea de política como competencia exclusiva del Estado y la participación ciudadana en tan solo la elección de los gobernantes a través del voto.

En este sentido, existe una crítica creciente a la democracia liberal, ya que ésta es de “baja intensidad” al limitar la participación a un aspecto procedimental, hecho que ha contribuido a que se refuercen dos patologías; por un lado, el elevado abstencionismo y, por otro, la crisis de representación. De este modo, variadas experiencias en el mundo en desarrollo promueven la democracia participativa, es decir las formas de gestión públicas no estatales, que pueden ser complementarias con la democracia representativa y no subestimadas por ésta. Presupone el reconocimiento por el gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tal como es concebido en el modelo hegemónico de democracia (Santos, 2003).

Lo público no estatal plantea el surgimiento de una institucionalidad que puede tener dos vertientes. Por un lado, la necesidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad y retirar del ámbito del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social. Así pues, lo “público no estatal” se construiría en esa especie de zona gris entre el mercado y el Estado, pero no como ámbito complementario con respecto a estas dos esferas, sino como potencial para la impugnación de la existencia de estas mediaciones que apuntan a organizar la vida misma en función del proceso de acumulación capitalista (Cunill Grau, 1997). Por otro lado, se ha dado el surgimiento de nuevos procesos de autoorganización en zonas urbanas y rurales (Ouviaña, 2002; Zilochi, 1998; Yavari, 2005) que están basados en la reciprocidad, la solidaridad y la igualdad. Estos arreglos se institucionalizan pero sin llegar a tener, necesariamente, un carácter de Estado, pues no se convierten en un aparato institucional que se separa de las prácticas sociales y de las instituciones de la vida cotidiana de la sociedad para colocarse por sobre ellas (Quijano, 1988; Quijano, 1998; Falero, 2006).

En el terreno específico de la gestión de los servicios, la orientación participativa se ha visto fortalecida por el surgimiento de nuevos movimientos sociales que se oponen a la globalización y plantean la defensa de los recursos básicos nacionales, entre ellos el agua, y a darle contenido concreto a la noción de ciudadanía a través del acceso a derechos humanos y sociales fundamentales (Perló, 2003; Kessler, 2003). El punto de partida es el reconocimiento del acceso al agua a) como un derecho humano fundamental, b) que debería incluir sólo las necesidades básicas de consumo personal, salubridad e higiene y c) ser una obligación de los Estados proveer las condiciones económicas, sociales e institucionales necesarias para que cada individuo disfrute los derechos esenciales, entre ellos, el derecho al vital líquido (Gleick, 1999).

Esta interpretación se vio reforzada en noviembre de 2002 cuando el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Culturales y Sociales declaró que el acceso al agua es un derecho fundamental, un bien social y cultural y no sólo una mercancía y que los 145 países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales están obligados a promover el acceso al agua "equitativamente y sin discriminación" (Kessler, 2003). En este sentido, es evidente la construcción de derechos sociales como límites a la mercantilización de prácticas sociales no regidas por el mercado, a través de distintos métodos. Estos se manifestaron en Bolivia, como fuertes protestas sociales y en Uruguay, como el impulso y apoyo popular a un plebiscito (Falero, 2006).

La propuesta de gestión participativa tiene los siguientes elementos a) participación y control social; b) transparencia, c) equidad y d) eficiencia y sostenibilidad. Se plantea la participación social en la definición de políticas, toma de decisiones y fiscalización; a través de representantes de organizaciones sociales, los mismos que pueden ser revocados en cualquier momento de su mandato si se hubiera evidenciado incompetencia o corrupción en el desempeño de sus funciones y si hubieran violado alguno de los principios. Igualmente, la gestión debe ser transparente y abierta al público. Esto implica que en general la información legal, contable, administrativa, cartográfica, estadística, comunicacional, técnica y de cualquier otra índole debe ser abierta al público. Además se requiere que se impulse un acceso equitativo y se garantice el acceso universal al servicio de agua potable y, finalmente, la necesidad de un manejo eficiente, buscando un aprovechamiento óptimo de los recursos

## **“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

económicos, humanos y naturales, así como la sostenibilidad a largo plazo<sup>30</sup>. En términos tarifarios, se plantea un criterio mixto, económico y social, que garantice el acceso de un volumen mínimo de agua para todos y, al mismo tiempo, vincule las cantidades consumidas por encima del mínimo básico con precios crecientes (Arrojo, 2006; Hall, Lobina, Viero y Maltz, 2002; Viero, 2005; Hall, 2005; Marañón, 2004; Pérez, 2005).

Organizativamente, las tendencias más visibles de esta alternativa se concretan a través de asociaciones entre organismos públicos, que pueden ser entre dos autoridades públicas (gobierno federal-municipalidad e intermunicipal), entre autoridades públicas y organizaciones sociales (autoridad pública-comunidad, autoridad pública-ONG; autoridad pública-sindicato), así como entre autoridades públicas de dos diferentes países según nivel de desarrollo. En estas vinculaciones están ausentes tanto el sector privado como el afán de lucro (Hoedeman, 2006; Hall et al, 2005). El aspecto central de estas propuestas es el énfasis en la democratización de la gestión, en dos vertientes; la combinación de democracia representativa y democracia directa, por un lado, y el énfasis en la autoorganización, por otro.

DAMAE, la empresa de agua y drenaje, en Porto Alegre, Brasil, es el caso emblemático de esta vertiente ya que combina el presupuesto participativo con una fuerte participación social en la gestión. DAMAE fue convertida en una empresa autónoma en 1961 y está estructurada en tres niveles, la Dirección General, el Consejo Técnico Gestor, el cual tiene la responsabilidad del análisis de proyectos y obras, discusión del presupuesto anual y fijación de prioridades. Sigue el Consejo Deliberativo, que controla y aprueba todas las decisiones y acciones tomadas por DAMAE, ejerciendo funciones decisivas de supervisión. Este consejo es colegiado, presidido por el director general e integrado por un representante de cada una de las trece organizaciones sociales incluidas (de comerciantes, industriales, sindicatos, profesionales, pobladores, entre otros). Cada uno de estos miembros tiene un mandato por tres años y cada 12 meses se renueva a un tercio. El Consejo Deliberativo es el responsable de las licitaciones, contratos y convenios de la empresa, de las tarifas de agua y drenaje; de la propuesta anual de presupuesto, del informe económico financiero, de las operaciones financieras y de la política general de personal. DAMAE, además, está sometida a dos formas de rendición de cuentas, la auditoría gubernamental estatal y del Presupuesto Participativo, el que pretende atender las prioridades de la población en cuanto a las inversiones.

DAMAE, considera que el agua es una necesidad de todo ser humano, un bien público y el servicio debe ser administrado por el Estado. Las tarifas son definidas considerando todos los costos de operación, inversión y de capital pero también tomando en cuenta criterios sociales, estableciéndose un cobro social subvencionado para consumidores de bajos ingresos (habitantes unifamiliares de 40 m<sup>3</sup>). DAMAE es autónoma en términos operativos y financieros, no recibe subsidios y reinvierte una cuarta parte de la recaudación anual; sus requerimientos de inversión, en caso de necesidad, pueden ser cubiertos mediante operaciones financieras (Viero, 2005; Hall et al, 2002, Maltz, 2005).

En suma, DAMAE tiene una estructura transparente que cuenta con el reconocimiento de la población, ya que existen mecanismos efectivos de control social, los procesos de toma de decisiones son abiertos, las tarifas se fijan con criterios económicos y sociales y la empresa

---

<sup>30</sup> Esta es la síntesis desarrollada por la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de la Paz, El Alto, para proponer su modelo de empresa social de agua luego de la salida de Aguas del Illimani S.A., de propiedad de la transnacional Suez (FEJUVE, 2005),

suministra agua al 99.5% de la población y el drenaje alcanza al 84% de la misma (Viero, 2005).

Así, el presupuesto participativo en general y en el manejo del agua han puesto de relieve la emergencia de una esfera pública no estatal, que trata de atender el bienestar público general y no los intereses privados y particulares, a través del control social de las acciones gubernamentales. Existen otros ejemplos notables de combinación de democracia representativa y directa en el manejo del agua potable en diversas partes del mundo, entre ellos en Venezuela, Argentina, India (Hall, 2005; Hoedeman, 2006). Todos ellos requieren de un contexto político y legislativo favorable que incluya el reconocimiento y la legitimación de la participación popular, así como de la corresponsabilidad.

En la escena internacional la otra vertiente participativa, la democracia directa es un espacio de negociación y conflicto entre los movimientos sociales y el Estado, y entre concepciones de democracia y el ámbito de política. En México se ha impulsado un manejo descentralizado, integral por cuenca hidrológica pero la legislación no permite la participación real en asuntos del agua y existen fuertes resistencias hacia el control social, a la transparencia y la rendición de cuentas (Ávila, 2003; Marañón, 2005, 2004b y 2004c; Vargas, 2003). En el caso del agua potable, la gestión sigue siendo vertical y burocrática, tanto en las modalidades de concesión al sector privado como públicas. Es destacable que en el caso del Distrito Federal se haya encontrado un esquema de participación privada a través de contratos de servicios, reteniendo el gobierno el control de activos y de la definición de las tarifas, así como tratando de mantener la universalidad del servicio, pero en términos de relación entre Estado y sociedad. Por eso, la situación sigue siendo autoritaria, sin espacios de participación, pese al giro electoral favorable a la izquierda registrado desde 1997 (Marañón, 2004c y Marañón, 2005).

De este modo, prácticas sociales populares de gestión colectiva y comunitaria para dotar a las poblaciones urbanas y rurales pobres, desatendidas por el Estado, de servicios básicos (agua, electricidad, recolección de basura, entre otros), encuentran una férrea oposición del Estado y también de los organismos financieros internacionales, para lograr su consolidación. En los últimos años de creciente resistencia a las políticas neoliberales, ha sido Cochabamba, Bolivia, el caso más representativo de amplias movilizaciones populares triunfantes contra la privatización del agua, y al mismo tiempo de autoorganización y fortalecimiento de lo público no estatal inclinado hacia la democracia directa, con oposición del municipio y del gobierno central.

Cochabamba, ciudad que en 2001 tenía 517,000 habitantes, se ha caracterizado desde hace décadas por agudos problemas de escasez y mala gestión del agua. El crecimiento demográfico debido sobre todo a la migración de campesinos y mineros desempleados ha significado un incremento en la demanda de agua, situación agravada, en determinadas temporadas por las sequías. Frente a esta situación, en 1999, el gobierno central determinó la privatización de la empresa pública SEMAPA, encargada del servicio de agua potable, a través de una concesión a la empresa Aguas del Tunari, de propiedad de la transnacional Bechtel. Al mismo tiempo promulgó una ley que convertía al agua en mercancía, en contra de las prácticas sociales basadas en los usos y costumbres de la gestión de agua de los campesinos regantes (López, 2006). Esta decisión fue criticada por diversas organizaciones populares, entre ellas la Federación Departamental de Regantes (*Fedecor*), el Comité de Defensa del Agua y organizaciones ambientalistas, sosteniendo que no se respetaban los sistemas tradicionales de manejo del agua, basados en usos y costumbres; se prohibía el

## **“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

funcionamiento a sistemas alternativos de distribución de agua, en áreas de concesión de las ciudades (asociaciones, comités, cooperativas de agua), se restringían las competencias a los municipios para fijar las tarifas y otorgar concesiones; no se permitía la participación ciudadana en la fijación de tarifas, indexadas al dólar norteamericano; y se imponía la aplicación del criterio de *“full costs recovery”* (recuperación total de costos) en la fijación de tarifas. A consecuencia de la privatización del servicio se registró, por un lado, la elevación arbitraria de las tarifas de agua en ámbitos urbanos, y en zonas rurales la afectación a los sistemas autogestionarios del agua a través de la colocación de medidores para el cobro por el uso del agua, lo que fue visto como el intento por parte de la transnacional de apropiarse de los pozos y sistemas de riego construidos por las comunidades agrarias (López, 2006; Sánchez Gómez y Terhorst, 2005).

El desempeño de Aguas del Tunari sirvió de catalizador para la emergencia de amplias y articuladas protestas sociales de sindicatos obreros, juntas de vecinos, asociaciones de profesionales, transportistas, maestros, campesinos regantes, campesinos cocaleros, estudiantes, entre otros, que se organizaron en la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, la que tiene como columna vertebral a los campesinos regantes y trabajadores fabriles, y como rasgo distintivo la reunión en asambleas, sin intermediarios, para discutir, decidir y ejecutar. Luego de una prolongada lucha que combinó movilizaciones y procesos masivos de consulta, en abril de 2000, se consiguió la salida de Bechtel, la misma que formalmente concluyó en enero de 2006, cuando la empresa decidió poner fin a la demanda de una compensación por 25 millones de dólares debido a la cancelación del contrato por parte del gobierno boliviano.

El movimiento social, a través de la Coordinadora, planteó un modelo de empresa que tenía como características centrales la autogestión, el control y la participación de los usuarios en el Directorio de la empresa, a través de la elección directa y secreta. Esta propuesta tuvo la oposición del gobierno municipal y del partido gobernante en ese entonces y no fue aprobada sino parcialmente, sancionándose un Estatuto híbrido donde se establece la presencia de tres representantes de la comunidad elegidos directamente por la población, un representante del sindicato de trabajadores de la empresa, y dos representantes del Gobierno Municipal. Asimismo se cuenta con un Reglamento de Control Social para los Directores (Crespo et al, 2005).

SEMAPA está sometida a una gran presión para mejorar la calidad del servicio y extenderlo a zonas populares; sin embargo, enfrentaba hasta 2005 un contexto político adverso pues por un lado, no contaba con el apoyo del gobierno y, por otro, había resistencia de las instituciones financieras internacionales a concederle préstamos necesarios para financiar obras de mejora de la eficiencia y expansión del servicio. SEMAPA ha impulsado un trabajo cooperativo con los sistemas autónomos de agua potable de la parte sur de la ciudad para suministrarles agua en bloque y para que los comités la distribuyan en sus áreas de influencia (Sánchez Gómez y Terhorst, 2005).

Este movimiento social cochabambino es considerado un símbolo internacional de las luchas emprendidas por diversos sectores sociales empobrecidos por la aplicación de las políticas neoliberales, contra la mercantilización de los servicios básicos, la privatización del Estado y a favor de la defensa del agua como derecho fundamental. Según Claudia López (2006) y Olivera (2005), integrantes de la Coordinadora en Defensa del Agua y la Vida en Cochabamba, dicha experiencia produjo una nueva institucionalidad que se caracteriza por

nuevas formas organizativas, coaliciones más flexibles entre los pobladores según edad, género y tipo de ocupación, que desembocaron espontáneamente en otras formas de democracia, de participación, de opinión y toma de decisiones, así como en la autogestión, sin ninguna necesidad del Estado. López (2006) resume estas luchas diciendo "el agua es nuestra y las decisiones también".

Así, la construcción de una nueva institucionalidad pública no estatal centrada en la democracia directa enfrenta diversas dificultades. Por un lado, la idea, muy arraigada y difundida, de democracia limitada al voto y de la política como asunto exclusivo del Estado y sus instituciones. Por otro, la oposición del entramado estatal a aceptar que los pobladores organizados se hagan cargo de la producción y control social de los servicios básicos como el agua potable, y de las instituciones financieras internacionales a conceder financiamiento a menos que se acepte la conformación de empresas de naturaleza mixta (estatal y privada) y se plantee una gestión economicista centrada en la eficiencia. Es importante señalar, también, que la edificación de consensos respecto a cómo hacer operativa esta propuesta es ardua dentro de los movimientos sociales, dados los particulares puntos de vista de sus integrantes en torno a la democracia directa y el control social.

#### **IV. Conclusiones.**

En este documento se ha sostenido que los modelos público y privado no han logrado una gestión equilibrada, económica, social y política del servicio de agua potable. Ambos están centrados en visiones polares del agua (bien público/privado), de la orientación del manejo (oferta/demanda), de la definición de la estructura tarifaria y el monto y destino de los subsidios, así como del desempeño económico, financiero y técnico. Sin embargo, los dos tienen en común un estilo de gestión autoritario, opaco, sin rendición de cuentas ni control social. En suma, un estilo antidemocrático de conducción.

El desempeño del sector privado no ha respondido a las expectativas generadas en cuanto a mejora del servicio de agua potable: la calidad y cantidad del líquido, y un creciente acceso, principalmente en zonas periféricas pobres. Se ha registrado un incumplimiento en cuanto a las metas de inversión y de expansión de las redes, y el énfasis de las transnacionales fue puesto en una rápida recuperación de los montos invertidos a través de arbitrarios reajustes tarifarios que estaban muy por encima de los niveles de inflación y del corte del suministro a los morosos, hechos que condujeron a un escenario de exclusión.

De este modo nos encontramos en una etapa en la que la privatización, tal y como era presentada por sus promotores neoliberales, ha dejado de ser una panacea, pues por sí misma no logra resolver los problemas de eficiencia, cobertura, equidad y participación, entre otros. Al mismo tiempo, existe una revaloración de las posibilidades de la gestión del sector público, en un contexto de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. Esto tiene a la base la creciente importancia de las opciones públicas no estatales que cuestionan las concepciones dominantes de política, de lo público asociado únicamente a lo estatal, de la democracia representativa como única forma de tomar decisiones, y del voto como exclusiva vía de expresión de la voluntad de los electores.

En este nuevo contexto, emerge una nueva propuesta de gestión del agua que tiene como base el reconocimiento a su acceso como derecho humano, desmercantilizando su disfrute. La síntesis de esta propuesta innovadora, que conjuga dimensiones sociales, económicas y

**“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

políticas, ha sido realizada por la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), de El Alto, La Paz, Bolivia, en el mismo proceso de resistencia, victoriosa, a la decisión de concesionar el servicio en la localidad a la transnacional Suez, y consiste en a) participación y control social; b) transparencia, c) equidad y d) eficiencia y sostenibilidad.

Esta nueva orientación participativa en la gestión tiene dos vertientes destacables, la complementariedad entre democracia representativa y directa, y la democracia directa.

La primera tiene su emblema en DAMAE, la empresa del agua en Porto Alegre, Brasil, donde hay una instancia decisoria de control social que define los aspectos centrales de la vida cotidiana de la organización (presupuesto, inversiones, tarifas, personal). La empresa, tiene autonomía administrativa y financiera; no recibe subsidios, considera al servicio de agua como un bien público y tiene un sistema tarifario mixto que reconoce la diversidad de capacidad de pago de los pobladores.

La segunda alcanzó su mayor brillo en Cochabamba, Bolivia, al calor de las amplias protestas sociales contra la privatización de SEMAPA, la empresa del agua, que lograron la cancelación de la concesión. La Coordinadora en Defensa de la Vida y el Agua estructuró una propuesta de autogestión, que ha tenido la oposición de los gobiernos municipal y central. Asimismo las instituciones crediticias internacionales se muestran reacias a otorgar financiamiento, exigiendo la conformación de una empresa mixta (público-privada). De este proceso de negociación ha resultado un modelo híbrido, social-municipal, con una notable participación social.

Los esquemas participativos tienen un camino cuesta arriba en países en los cuales no se ha avanzado de modo efectivo en procesos de descentralización y participación social, ya que el arreglo institucional tradicional no reconoce los procesos de autogestión del servicio y, por el contrario, busca su “municipalización”, es decir su integración, dejando de lado todo un conjunto de prácticas sociales basadas en la solidaridad y equidad y que no tienen una forma estatal (Chávez, 2005). Estas prácticas de autoorganización, generalmente, son parte de formas comunitarias basadas en los usos y costumbres, en la pluralidad cultural y étnica, que no son reconocidas por la matriz estatal etnocéntrica dominante (Murillo, 2005).

## Bibliografía

- Ávila, Patricia  
2002 "Agua, poder y conflicto en una ciudad media", en Patricia Ávila (Edit.), Agua, cultura y sociedad en México, Colmich-IMTA, .
- Arrojo, Pedro  
2006 "El reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego", Paidós, Estado y Sociedad 139, Barcelona.
- Banco Mundial  
2003 "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2004: Hacer que los servicios de agua funcionen para los pobres", Washington.
- Blokland, Maarten, Okke Braadbaart and Klass Schwartz (editores)  
1999 "Private Business, Public Owners. Government Shareholding in Water Enterprises", International Institute for Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering, The Netherlands.
- Castro, José  
2005 "Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica", Cuadernos del Cendes, v.22 n.59, Caracas mayo 2005.
- Crespo, Carlos, Omar Fernández, Gabriel Herbas y Marianella Carrillo  
2005 "La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas", Cuadernos del CENDES, v .22 n.59 Caracas mayo 2005,
- CNA  
2003 "La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias. "2da. Versión actualizada", D.F.,.
- Cunill Grau, Nuria  
1997 "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social", Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Duhau, Emilio  
1991 "Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias", en Martha Schteingart y Luciano d' Andrea (Compiladores), Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, Colmex-CERFE.
- Chávez, Pablo  
2005 Agua Potable en Tres Municipios del Noreste de Puebla- —Un Acercamiento Incipiente al Orden Social— Instituto Mexicano de Tecnología del agua, agosto, 2005
- Coulomb, René  
1993 "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización? en Gestión urbana y cambio institucional (Antonio Azuela y Emilio Duhau (Coords.), UAM.
- Falero Cirigliano, Alfredo  
2006 "Patrón de poder neoliberal y una alternativa social", Política y Cultura No. 24, México.
- Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE)  
2005 "Empresa social del agua. Construyendo una propuesta desde y para los vecinos, FEJUVE - EL ALTO" ([www.radiomundoreal.fm](http://www.radiomundoreal.fm))
- Gleick, P.H.  
1999 "A Human Right to Water." Water Policy 1, No. 5: 487-503.
- Hall, David  
2005 "Introduction", en Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst (Editores), Reclaiming Public Water. Achievements,

**“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

- Struggles and Visions from around the World, Transnational Institute (TNI)& Corporate Europe Observatory (CEO), march 2005 ([www.tni.org](http://www.tni.org)).
- 2003a "Water Multinational – no longer business as usual", Psiru ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- 2003b "Some world-class questions" ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- Hall, David y Emanuele Lobina
- 2006 “Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries”, PSIRU, March ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- 2002 “La privatización del agua en América Latina, 2002”, Informe a la Conferencia sobre el Agua de la ISP, Américas, San José Costa Rica, Julio, 2002, PSIRU ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- Hall, David, Emmanuelle Lobina, Odete Maria Viero y Hélio Maltz
- 2002 "Water in Porto Alegre, Brazil. Accountable, effective, sustainable and democratic", Psiru y DMAE, 2002 ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- Hall, David, Jane Lethbridge, Emanuele Lobina
- 2005 “Public-public partnerships in health and essential services”, PSIRU, Discussion Paper 23, Julio 2005 ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- Hiernaux-Nicolas, Daniel
- 2003 "The Water Agenda in Mexico City: Challenges and Perspectives", Sustainable Urban Services, Santiago de Chile Seminar 10-11 July 2002.
- Hoedeman, Olivier
- 2006 “Agua pública para todos. El papel de las asociaciones entre organismos públicos”, Transnacional Institute y Corporate Europe Observatory, marzo, 2006 ([www.psiru.org](http://www.psiru.org)).
- Kessler, Tim
- 2003 "Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica- Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003" (<http://www.socialwatch.org/es/informestematicos/69.html>).
- Lobina, Emanuele
- 2005 “Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Análisis of Dynamics”, en A. Biswas, Cecilia Tortajada, Benedito Braga y Diego Rodríguez (Editores) Water Pricing and Public-Private Partnership, Routledge, Londres.
- López, Claudia
- 2006 “La guerra del agua: cuando el pueblo perdió el miedo” ([www.participamos.org](http://www.participamos.org))
- Luiselli, Casio
- 2003 "Perspectiva institucional de la participación privada del sector agua en México: Hacia un balance entre eficiencia y equidad", México, D.F., Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional PRINWASS, 3-5 de abril, Flacso, México, 2003a.
- Marañón, Boris
- 2005 “Private-sector Participation in the Management of Potable Water in Mexico, City, 1992-2002”, en A. Biswas, Cecilia Tortajada, Benedito Braga y Diego Rodríguez (Editores) Water Pricing and Public-Private Partnership, Routledge, Londres, 2005.
- 2004a “Las tarifas de agua potable en la Zona Metropolitana de la Ciudad De México, 1992-2002: ¿hacia una política de administración de la demanda?”, en Cecilia Tortajada, Asit K. Biswas (Editores), Precio del agua y participación pública-privada en el sector hidráulico, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua/Miguel Angel Porrúa.
- 2004b “La participación social en la gestión del agua subterránea: Entre el discurso y la realidad”, en Cecilia Tortajada, Vicente Guerrero y Ricardo Sandoval (Editores),

- Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua/Miguel Ángel Porrúa.
- 2004c “Debate sobre la participación privada en la gestión del agua potable: Modalidades, experiencias y balance”, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, DF ([www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org))
- Martz, Hélio
- 2005 “Porto Alegre’s Water: Public and for All”, en Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst (Editores), Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from around the World, Transnational Institute (TNI)& Corporate Europe Observatory (CEO), march 2005 ([www.tni.org](http://www.tni.org)).
- Martínez Omaña, María Concepción.
- 2002 La gestión privada de un servicio público: el caso del agua en el Distrito Federal, 1988-1995. Instituto Mora, Plaza y Valdés Editores. México D.F., 211 p.
- Morales, Carlos
- 1998 “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales “, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, (eds.). Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós / CLAD, Buenos Aires.
- Muñoz, Alberto
- 2005 “Water Cooperatives in Argentina”, en Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst (Editores), Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from around the World, Transnational Institute (TNI)& Corporate Europe Observatory (CEO), march 2005 ([www.tni.org](http://www.tni.org)).
- Murillo, Daniel
- 2005 “Tradición y modernidad: el agua potable en una comunidad indígena de los Altos de Chiapas, México”, I Congreso Latinoamericano de Antropología, Rosario, Argentina, 11-15 de julio del 2005.
- National Research Council
- 2002 “Privatization of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience”, Washington D.C.
- OECD
- 2003 “Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services”, Paris.
- Olivera, Óscar
- 2005 “Bolivia-La Guerra por el agua en Cochabamba y la construcción de espacios de rebelión y recuperación de nuestras voces”, en Robert Grosse, Steffan Thimmel, Javier Taks (Recopiladores) Las canillas abiertas de América Latina, Casa Bertolt Brecht, Montevideo, 2005.
- Ortiz, Guillermo
- 2003 “La fatiga del consenso”, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, Volumen 40, Número 3.
- Ouviña, Hernán
- 2002 “Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>).
- Perló, Manuel
- 2003 “Globalización, desarrollo sustentable y política del agua en América Latina”, en Pobreza Urbana: Perspectivas globales, nacionales y globales”, Centro de Estudios sobre Marginalidad y Pobreza-Porrúa.
- Pérez, Julián
- 2005 “La resistencia social en el Alto-Bolivia. Aguas del Illimani, una concesión orientada a los pobres” ([www.debtwatch.org](http://www.debtwatch.org)).

**“Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de la gestión del agua potable en América Latina”**

Pérez, Pedro

2002 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 26. 82 p.

Quijano, Aníbal

1998 “La economía popular y sus caminos en América Latina”, CEIS, Lima.

1988 “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público”, Revista de la CEPAL, No. 35, Santiago.

Rivera, Daniel

1996 “Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento: lecciones de seis países en desarrollo”, Serie Tendencias del Desarrollo, Banco Mundial.

Sánchez Gómez, Luis y Philipp Terhost

2005 “Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership After the Water War”, en Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst (Editores), Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from around the World, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), march 2005 ([www.tni.org](http://www.tni.org)).

Santos, Boaventura de Sousa

2003 “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (Coordinador) Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa, FCE, México.

Torregrosa, María, F. Saavedra, E. Padilla, A. Quiñones, K. Kloster, G. Cosío, Ch. Lenin

2003 "Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: Seeking economic, social, and environmental sustainability", An Interdisciplinary Research Project, Aguascalientes-Mexico Case Study, Prinwass.

Treviño, Ana

1999 "Actores y organizaciones por el agua", Ciudades No. 43, Jul.-Sep., 1999.

Vargas, Sergio

2003 “Política del agua y participación social: del modelo centralizado al modelo de gestión integral por cuenca”, en Patricia Ávila (Editora) Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI, Colmich/IMTA, México.

Viero, Odete Maria

2003 “Water Supply and Sanitation in Porto Alegre, Brazil”, Water Time, Cordoba, 1-3 October, 2003 ([www.watertime.org](http://www.watertime.org)).

2004 Porto Alegre- Participación popular, control social y gestión pública de agua y saneamiento”, en Las canillas abiertas de América Latina, Casa Bertolt Brecht, Montevideo, Octubre, 2004, (<http://boell-latinoamerica.org>)

Wenyon, Silvia y Charles Jenne

1999 "Water and Sewerage Privatization and Reform", F. Basañes, Evamaría Uribe y Robert Willig (Editores), Can Privatization Deliver?, IADB, Washington.

Williamson, John

2003 “No hay consenso sobre el significado”, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, Volumen 40, Número 3.

Yavarí, Luis Fernando

2005 “Management of Basic Drinking Water and Sanitation Services by a Cooperative in Bolivia”, en Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst (Editores), Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and

Visions from around the World, Transnational Institute (TNI)& Corporate Europe Observatory (CEO), march 2005 ([www.tni.org](http://www.tni.org)).

Zilocchi, Gustavo

1998 “Autogestión social de obras y servicios públicos locales. Lo público no estatal a partir de un estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina”, en Bresser Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comp.) Lo público no estatal en la Reforma del Estado, Buenos Aires.



## Capítulo 4.3

### Comunidad territorial indígena, gestión de recursos hídricos y derechos colectivos

Milka Castro Lucic<sup>31</sup>  
Facultad de Derecho  
Universidad de Chile

#### Introducción

El campo de análisis de las comunidades encierra muchas ambigüedades provenientes de la forma en que han sido abordadas por la literatura histórica, sociológica, política, económica y antropológica, con considerables prejuicios, sobre el origen de la comunidad y de la tenencia comunal, los valores del comunitarismo por encima de los intereses de sus miembros, la condición de repositorio de tradiciones identitarias, la no diferenciación de las formas de cooperación, y la no distinción del *continuum* de derechos de propiedad desde el libre acceso al acceso restringido (Chamoux y Contreras, 1996). En el mismo sentido, y tal vez como consecuencia, una serie de leyes y políticas confabuladas con juicios retóricos que han dado por hecho su rendición ante el triunfo de la modernidad, han ignorado su armazón jurídica. La tendencia ha sido suponer una inmutable organización comunal, para todos los lugares y en todos los tiempos, que no permite deducir características de una comunidad territorial *concreta*, en tiempos y lugares diferentes, que termina por negar su existencia en las formas actuales.

Esta presentación, si bien, pondrá mayor atención en la *gestión comunal de los recursos*, en un territorio determinado, parte del supuesto que la tenencia comunal de la tierra es la base de la territorialidad, del derecho a los recursos que en ella se encuentran, y no podría entenderse de manera separada respecto de otras reivindicaciones que van desde formas tradicionales de organización social, política y religiosa hasta derechos autonómicos. El concepto de tierra, en esta concepción equivale a territorio y comprende todos los recursos: suelo, agua, subsuelo y bosques. En su concepto jurídico estos elementos están vinculados y la existencia de formas de control individual sobre algunos predios agrícolas bajo riego son parte de este territorio. En nuestro análisis, desde una perspectiva jurídica, distinguiremos tres formas de presión que se han ejercido sobre la gestión comunal: 1. por la vía directa del despojo de las tierras y aguas (artimañas jurídicas en beneficio de los no-indígenas, ampliamente documentada en la historia andina); 2. por la vía del mercado, privatizando los recursos tierra y agua; y 3. por el revestimiento jurídico moderno que impone nuevas instituciones y nuevas estructuras organizativas. Sostendremos que esta última promueve la privatización y debilita las instituciones propias, como está sucediendo con las regulaciones jurídicas de los últimos veinte años, en el caso especial de la gestión comunal del agua, fuente del derecho ancestral sobre el territorio.

---

<sup>31</sup> Programa Estudios, Antropología Jurídica e Interculturalidad.

El pueblo aymara en Chile, al que nos referiremos en esta presentación, posee una historia particular respecto de su territorio. Éste se extiende entre los 17° 30' hasta los 21° 28' de latitud Sur, aproximadamente, y fue anexado a Chile sólo a fines del siglo XIX, después de la guerra del Pacífico (1879). A partir de entonces, las comunidades aymara han recibido intermitentemente las presiones propias de las políticas de chilenización. De hecho, nunca fueron reconocidas sus prácticas de control y gestión comunal, conminándoseles como ocurre hasta hoy, a inscribir sus propiedades en forma individual. Sin embargo, la vida más allá de los 2.500 msnm, transcurrió en relativo aislamiento hasta mediados del siglo XX, hecho que podría explicar que a pesar de las políticas de integración que se han implementado, las prácticas comunales en el manejo de los recursos productivos básicos, tierra y agua, han mantenido su vigencia, reproduciéndose cotidianamente en cada ciclo productivo anual.

Plantearemos en esta ponencia que el complejo sistema técnico de irrigación es clave en la organización de la estructura productiva, la organización social e ideológica, donde cada individuo tiene responsabilidades y deberes con toda la comunidad, sea en su rol básico de usuario, o cuando ejerce algún cargo en representación de toda la comunidad. Sin embargo quienes toman las decisiones jurídicas parecen desconocer y debilitar, el derecho colectivo de preservar la gestión comunal de sus recursos.

## **La gestión comunal del agua**

Una de las mayores fortalezas de la cohesión cultural andina radica en la gestión comunitaria del uso y manejo del agua, cuya matriz se ha conservado a pesar de una serie de transformaciones que ha debido soportar para acomodarse a las exigencias de la presión externa, especialmente aquellas que han provenido de una legislación sometida a intereses económicos<sup>32</sup>. Un ejemplo de ello, es la intervención directa a través de la imposición de nuevas estructuras de organización, nuevas autoridades para la resolución de conflictos, nuevos requisitos para acceder a las aguas de riego, y la obligación de inscribir este recurso como un *derecho de aprovechamiento* privado, que podrá ser transado en el mercado<sup>33</sup>. Este derecho de aprovechamiento, al ser individual puede entrar en colisión con el derecho colectivo ancestral de la comunidad territorial, aún cuando éste no ha sido reconocido, ni llevado a la práctica como tal. Como advertíamos al inicio, hay una nutrida prejuiciosa bibliografía que es coherente con las políticas de la moderna economía mercantil hacia la comunidad. Por ejemplo, se ha planteado que la vida en comunidad provee seguridad pero tendría un alto costo en libertad - “autonomía”, “derecho a la autoafirmación”, o simplemente “derecho a ser uno mismo”; que el costo de perder comunidad es la seguridad, pero esta seguridad exige sometimiento que es irreconciliable con los derechos individuales y la libertad. Ganar comunidad es perder libertad individual (Bauman, 2003). Desde otra óptica, en el análisis que efectúa Hardin de la gestión comunal de los recursos (“recursos comunes”), su juicio es fatal. Esta forma de gestión será la ruina para todos, pues parte del supuesto de la existencia de una lógica inherente, que “inmisericordemente generará una tragedia”; lo que ejemplifica con la conducta de los pastores en un sistema de tenencia

---

<sup>32</sup> Desde la llegada de los europeos y su concepción del derecho, los indígenas han debido optar por, a lo menos, tres posibilidades: a) ocultar, para proteger, algunas costumbres; b) defender sus derechos, cuando la sobrevivencia del grupo estaba en peligro, en el marco de las nuevas disposiciones legales; c) someter definitivamente algunos aspectos de su cultura al nuevo orden.

<sup>33</sup> También la introducción de nuevas iglesias, la educación formal, la migración, y la necesidad creciente por insertarse en el mercado laboral y de productos han ocupado un papel importante en la transformación de la gestión comunal.

colectiva. Para Hardin, la sensatez de cada pastor lo llevará a maximizar su ganancia, encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo que es limitado. La tragedia de esta forma de uso comunal será la ruina, porque cada pastor buscará su mejor provecho en un mundo que cree en *la libertad de los recursos comunes* (Hardin, 1995).

La nueva legislación que privatiza los recursos, ha ignorado que se ha impuesto sobre un patrón de gestión comunal de manejo del agua rigurosamente regulado, por los siguientes componentes: a) un marco normativo general, que mantiene el orden interno en el acceso y distribución del agua, y define formas de transmisión e intercambio; b) el ejercicio del control social a través de la definición de derechos y obligaciones; de sanciones, resolución de conflictos, y de la definición de delitos contra el uso del agua como bien comunitario; c) autoridades con funciones establecidas; y d) una dimensión mágico religiosa como principio ordenador, interrelacionada con cada uno de los otros componentes. El agua ha ocupado un lugar clave en la organización social, política y cultural, entre los pueblos andinos de montaña, en general; se han dado un orden basado en un conjunto de normas que definen derechos y obligaciones, y una reglamentación de cómo acceder, distribuir y usar racionalmente el recurso, con una definición de delitos y aplicación de sanciones por la autoridad reconocida. En este ordenamiento, cada comunidad ha establecido los límites de su territorio en función, básicamente de un criterio de control y manejo de una cuenca o micro cuenca, donde adquiere especial importancia el derecho reconocido por la costumbre ancestral sobre las fuentes del agua como vertientes, ríos y lagunas, y sobre los correspondientes espacios productivos agrícolas y ganaderos en el área circundante que aquéllas riegan. Una particularidad del derecho sobre el recurso agua, radica en esa interrelación que se mantiene entre todos los componentes de la cultura como son: a) las formas organizacionales; b) los componentes tecnológico-productivos, y c) particularmente el ámbito ideacional de lo mágico-religioso y la cosmovisión. Estos últimos contienen un conjunto de valoraciones ligado a concepciones ancestrales, que son muy diferentes a las concepciones y valoraciones que posee la cultura occidental, y que se traducen en una concepción distinta de derecho (Castro Lucic, 2001).

El derecho al uso y manejo del agua, constituye un componente inherente del derecho colectivo; ha sido el desconocimiento de estas normatividad jurídica y de sus funciones lo que ha permitido la incesante presión de políticas que se esfuerzan por imponer nuevas estructuras y valores, sobre el derecho consuetudinario. Como hemos señalado, una serie de instrumentos legales, como el actual Código de Aguas y la propia Ley Indígena, están operando en esa dirección, al mandar que se conformen nuevos tipos de “comunidades” (“Comunidades de Agua” y “Comunidades Indígenas”, respectivamente), al interior de las comunidades territoriales. Curiosamente, poca atención ha recibido el análisis de la imposición de instituciones organizativas sobre la organización ancestral del territorio.

El dominio de las aguas, bienes nacionales de uso público, es de la Nación, pero su uso pertenece a todos los habitantes; si se quiere sacar de su fuente natural, lo que excluirá a otros de su uso, se requiere de un permiso o “derecho de aprovechamiento”<sup>34</sup>. Los

---

<sup>34</sup> Este derecho otorgado por la Dirección General de Aguas, del Ministerio de Obras Públicas, puede ser libremente enajenado, esto significa que se puede transferir por venta por ejemplo, se puede transmitir por herencia o donación, y se puede gravar. “El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código. El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley” ( Art. 6, Código de Aguas, 1981). El Código de Aguas de 1981, concibe

agricultores aymara, enterados de esta legislación procedieron a inscribir sus aguas para obtener ese “derecho de aprovechamiento”, individual. Obtenido éste, el Código de Aguas insta a conformar “*Comunidades de Agua*” entre los usuarios de un canal o embalse<sup>35</sup>. Con estas nuevas disposiciones, una comunidad podría llegar a tener dos o más “comunidades de agua”, puesto que para conformar una “comunidad de agua” cada usuario debe haber obtenido previamente un “derecho de aprovechamiento” particular; éste se otorga cuando un determinado caudal hubiera sido utilizado por más de cinco años.

Habían transcurrido de diez años desde la promulgación del Código de Aguas, cuando en 1993, se dicta la Ley Indígena con disposiciones particulares para aymaras, atacameños y otras comunidades indígenas del norte del país, con el objetivo de “proteger las aguas” que se encuentren en sus terrenos. Deja explícito, eso sí, que ello se hará sin perjuicio de los derechos de agua ya inscritos de conformidad al código<sup>36</sup>.

Un hecho fehaciente que muestra la importancia de mantener el control comunal del agua, como derecho colectivo de una “comunidad territorial”, lo encontramos en la negativa del pueblo atacameño de inscribir sus derechos ancestrales colectivos, como derechos de aprovechamiento particulares. El “deseo de los atacameños”, ha señalado el abogado Manuel Cuadra, fue: a) “solicitar el reconocimiento judicial de los derechos ancestrales, y no la mera “constitución o creación administrativa de nuevos derechos; b) la regularización debía efectuarse exclusivamente a favor de comunidades indígenas constituidas en conformidad a la Ley,” con el objeto de que sus derechos tuvieran el carácter de “comunitarios” o, dicho de otro modo, que sus titulares fueran organizaciones indígenas con personalidad jurídica distinta de sus miembros individualmente considerados, y no personas naturales indígenas” (Cuadra, 2000:359). “El reconocimiento y la regularización, en forma comunitaria, de los derechos de las comunidades atacameñas, ha sido el primer y más importante paso en la protección de las comunidades indígenas...” (Ibid: 360).

## **La comunidad territorial indígena**

*“...el criador formó del barro de Tiguanao las naciones que hay en esta tierra...les mandó se subiesen debajo de la tierra, cada nación de por sí, para que de allí fuesen a salir a las partes y lugares que él les mandase; y que unos salieron de los suelos, otros de los cerros, otros de fuentes de lagunas, de troncos de árboles y otros lugares...”<sup>37</sup>*

---

este recurso con independencia de la tierra, siendo factible que cualquier particular no indígena, tenga derecho a solicitar y, eventualmente, regularice recursos hídricos usados desde tiempos inmemoriales por indígenas aymaras.

<sup>35</sup> “Si dos o más personas tienen derechos de aprovechamiento en las aguas de un mismo canal o embalse, o usan en común la misma obra de captación de aguas subterráneas, podrán reglamentar la comunidad que existe como consecuencia de este hecho, constituirse en asociación de canalistas o en cualquier tipo de sociedad, con el objeto de tomar las aguas del canal matriz, repartirlas entre los titulares de derechos, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación, acueductos y otras que sean necesarias para su aprovechamiento. En el caso de cauces naturales podrán organizarse como junta de vigilancia” (Art. L 186, Código de Aguas, 1981)

<sup>36</sup> El Artículo 64 manda proteger las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas y estaría estableciendo una excepción al régimen general sobre las aguas, reconociéndole a ellas el uso y dominio exclusivo de las que se encuentren en sus terrenos, sin perjuicio de los derechos de agua ya inscritos de conformidad al código del ramo. (Destacado nuestro).

<sup>37</sup> Bernabé Cobo, en O. Harris y T. Bouysse-Cassagne (1988). La concepción mítica del territorio, el curso que siguen las aguas constituye una variable importante en el derecho indígena, que habría que explorar. En el mito de la creación, Viracocha les mandó que caminasen por las venas del agua subterránea, las venas de sangre de los cerros, desde el lago Titicaca hasta emerger por las lagunas y manantiales donde fundaron sus ayllus

Proponemos que la comunidad territorial es una corporación de familias que practica la agricultura y/o el pastoreo sobre el territorio que ocupan, ejerciendo un control regulado por normas jurídicas propias, patrones culturales ancestrales y autoridades libremente elegidas. En ella, las actividades agropecuarias resultantes de miles de años de experiencia y recreación, con cambios e innovaciones, propias e impuestas, se entrecruzan con todos los planos de la cultura, la economía y la organización social, política y religiosa. En el control comunal del territorio el agua, sin lugar a dudas, es el eje principal; aunque de ello se ha escrito bastante, nos parece importante insistir en una lectura de esta información que nos permita incorporar mayores elementos que lancen mayores luces en la comprensión del derecho indígena, mejor dicho, del derecho colectivo de los pueblos indígenas a su territorio.

La naturaleza que rodea una comunidad no está compuesta de partes aisladas que pueden ser manejadas de forma aislada, como pretende la ley. En la concepción indígena los recursos naturales están integrados en una compleja significación del paisaje, donde sólo la comprensión de la mitología puede explicar la relación entre naturaleza, paisaje cultural, obligaciones laborales, religiosidad, jerarquía, etc. Permítasenos, brevemente, ejemplificar esta idea con la gestión del agua. La llama y el agua se unen en la concepción mítica de origen, de manantiales y lagunas han salido y a ellas regresarán. En la foto N° 1, solamente visible a los miembros de la comunidad, oculta para los demás, se encuentra una llama. Los canales de agua que irrigan los andenes de cultivo forman una parte del cuerpo. En la sección que representa la cabeza (A), se encuentra el denominado "templo solar" y una construcción cuadrangular que simboliza el ojo de la Llama madre (G). El lomo conecta la cabeza con la cola (E) y el resto de su perfil, está conformado por andenes y escalinatas que intercomunican estas secciones. Además de la cabeza, destaca el corazón simbolizado por una masa pétreo esculpida en bajo relieve (B). Los genitales, masculinos y femeninos, están representados por dos grandes qolcas o depósitos de semillas (C) y (D) (Elorrieta y Elorrieta, 1996)<sup>38</sup>. Algo similar hemos visto en la comunidad de Chiapa, al interior de la ciudad de Iquique, donde el poderoso cerro Tata Jachura provee agua para un extenso territorio al interior de la quebrada de Chiapa compartida por varios ayllu. Aunque no conocemos en Chile, estudios de diseños arquitectónicos en terrazas como espacios rituales, sí hemos constatado la presencia simbólica de la llama en la limpieza de canales, actividad que también se conoce como la "fiesta del agua". El sacrificio de una llama es obligatorio de toda ceremonia, pero en este caso debe ser consumida por toda la comunidad, es decir por todos los usuarios que han debido trabajar en la limpieza de canales. El consumo de cada parte de este animal, está subordinado a un orden estricto de acuerdo a la norma ancestral, de repartición jerárquica, como consta en el siguiente relato:

"...los viejos que saben la costumbre matan al llamo...hay que comerlo, eso lo reparten por ayllu, en la acequia. Tenemos no se cuantos ayllu... el otro día yo estuve preguntando si la costumbre ha cambiado... por cuanto ahora pavimentaron las acequias...antes no eran acequias así... brutas no más eran. Entonces los ayllus...se nombraba por ejemplo, las que yo me acuerdo Jaiña, Illaya, Pacochoca, Collana, Cucharaca, Lutrina, Lutrina... entonces ese llamo lo pelan bien peladito y cada persona que se hizo cargo del trabajo de un ayllu tiene que ir a retirar

---

distribuyendo las tierras y aguas. En esta cultura, el agua fluye por los ríos al océano y es luego recirculada por las nubes que absorben la humedad del mar y la transporta hasta los cerros. Esta circulación, que es también subterránea, sale por la cima de los cerros nevados, desde donde inicia su recorrido por la tierra hacia el mar (Greslou, 1990).

<sup>38</sup> Fotos. Cecilia Rodríguez, en Elorrieta y. Elorrieta, 1996.

la pieza de carne, lo que le toque. Así es: 2 piernas a Tujuta, 2 paletas para Jaiña, Umachicalda y Surima; el pecho para Ojraya; el lomo para Surima y la “toma” el Molino; el cogote y cabeza para hacer sopa, desde Siguaila hasta donde empieza el canal Jaiña; el alcalde se come la lengua; la sangre para el Jachura y se entierra en los hoyitos...”

(Testimonio de Chiapa)

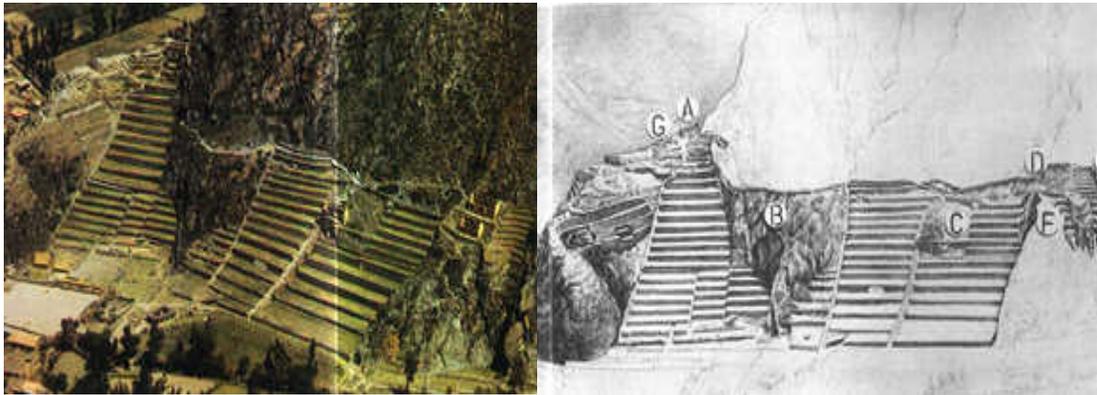


Foto N° 1. La llama y en agua en un diseño arquitectónico de terrazas. Constelación de Catachillay en la Tierra, Ollantaytambo, Perú.

La apropiación del territorio contiene formas concretas y simbólicas. Una de las obras de mayor envergadura en los Andes ha sido sin lugar a dudas, la construcción de terrazas dispersas en extensos territorios de irregular topografía, con el objetivo de preservar las tierras de cultivo y retener el suelo; logró su máxima efectividad gracias a un sofisticado sistema de irrigación y un complejo cuerpo normativo. El sistema de riego, contiene principios básicos para resguardar la productividad, controlar la erosión, maximizar el uso del agua, y aprovechar las condiciones micro climáticas de los valles y los requerimientos de cada especie cultivada. Este sistema es regulado por el fuerte poder que ejerce la propia comunidad mediante la libre elección de autoridades, y que acepta tanto la obligatoriedad del trabajo colectivo como las sanciones por faltas cometidas. Supervisan este derecho, los espíritus tutelares a quienes se ofrenda en ritos y ceremonias de reciprocidad con participación de todas las familias comuneras.

La red de irrigación marca una porción territorio que contiene componentes tangibles e intangibles. Un complejo sistema de significaciones que sacralizan y otorgan poderes sobrenaturales al espacio circundante son fuentes de su derecho de apropiación de la naturaleza, más allá de las estructuras construidas, desde los cerros cordilleranos donde se encuentran las nacientes de las aguas hasta lugares más cercanos al poblado. Las creencias y la religiosidad demarcan otras formas de derechos entre quienes lo poseen y quienes podrían llegar a tenerlo – como ocurre con el derecho a conocer las fórmulas mágicas para comunicarse con los espíritus tutelares. La construcción de redes de canales y otras infraestructuras es la forma concreta de reconocer la propiedad y el territorio. En la figura N° 1 se muestran las fuentes de agua que dan origen a varios canales principales y secundarios, con la finalidad de demostrar que si la legislación sobre *comunidades de agua* se implementara plenamente, los usuarios de cada canal podrían separarse en comunidades de agua, con la pérdida consecuente del poder de la comunidad. La comunidad de Socoroma, comunidad ubicada en la zona precordillerana, al interior de la ciudad de Arica, muestra la

sectorización del territorio en función de la procedencia del agua, que es similar a las demás comunidades aymaras.

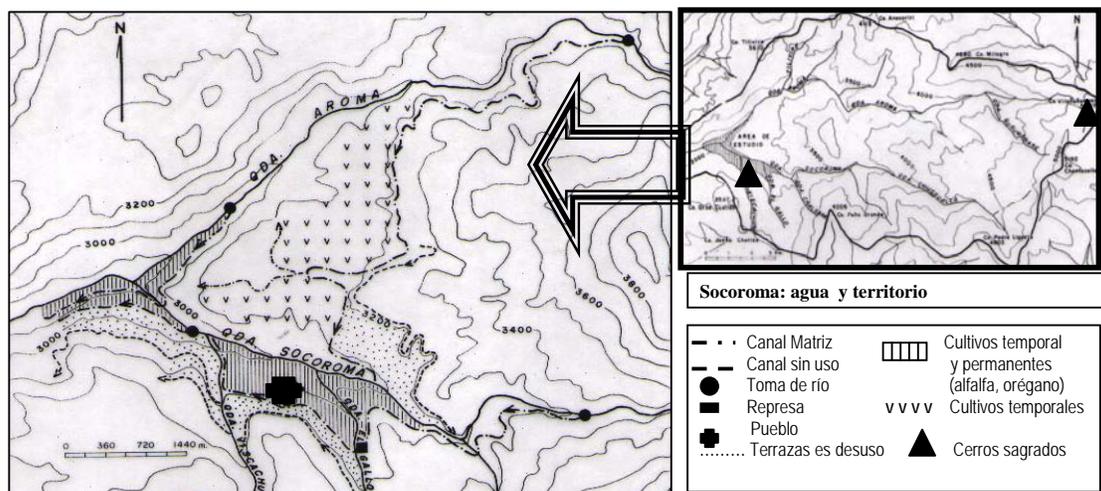


Fig. N° 1. Red de irrigación en una comunidad aymara: Socoroma, Chile.

En una comunidad se pueden encontrar más de dos sectores de riego en una accidentada topografía y con diversos microclimas, que son puestos bajo riego en forma ordenada gracias a la organización comunal; en general se pueden encontrar los siguientes sectores:

- Área del estanque principal de la comunidad. El sector del estanque se define por la presencia de un acumulador de agua construido con el apoyo de la Dirección de Riego. Se trata de una estructura de concreto, de forma irregular, que recibe las aguas de una vertiente principal. .
- Área del Canal 1. Otro sector, es irrigado con el agua que proviene de estanques construidos en la quebrada principal (en la figura, a continuación de la quebrada Socoroma), para acumular el agua que escurre por ella. El riego se mide por “estancadas”, que corresponde a la cantidad de agua que es capaz de acumular un estanque. La medición no es en tiempo de riego, sino en volumen de agua.
- Área del Canal 2. Un tercer sector, (en la figura Quebrada de Aroma), se riega con agua corriente, es decir, agua que está continuamente fluyendo. El horario de riego es continuado: de día es de 8 a.m. a 4 p.m., y por la noche de 4 p.m. a 8 a.m. Se establecen turnos en que riega más de una persona por día.
- Área de manantiales. Los manantiales corresponden a tomas de agua en ciertos lugares para aprovechar escurrimientos (“escurraje”) (Castro Lucic, et al. 1992).

Contra el reconocimiento de las comunidades, el derecho a su territorio y la gestión comunal del agua, atenta primordialmente el desconocimiento de las formas organizacionales existentes en torno al acceso, control y manejo de este recurso. Por un lado, en la carrera por la modernización del agro los pueblos indígenas, en tanto campesinos, sociedad folk, o sociedades aborígenes, primitivas, como tales, estaban condenados a desaparecer ante el avance del desarrollo rural. Por otro, visiones primordiales que han buscado reconocer elementos esenciales de una comunidad, concluyen que nada o poco queda, debido a diversos procesos de incorporación a la sociedad nacional. Por último, con la mirada puesta en la vida en la ciudad, se ha soslayado la evolución de la comunidad territorial. Nos parece que la

premisa básica ha sido que la figura de la comunidad ha sido un *estorbo para el desarrollo*, o una tragedia por la supuesta irracionalidad empleada en el uso de los recursos (Hardin, 1968).

Predomina en la literatura de los pueblos andinos en Chile, la idea de un progresivo debilitamiento del patrón andino de organización (mitades, ayllu – linajes y territorio -, “caciques” o “mallkus”, entre otras), como consecuencia de la imposición de estructuras religiosas y político-administrativas. Sin embargo, queremos señalar que los estudios específicos en este tema han estado ausentes<sup>39</sup>. Lo cierto es que aún cuando la imposición de la norma jurídica se inicia en el momento de la conquista y continúa hasta la actualidad, los principios del derecho consuetudinario se encuentran vigentes, con diversos patrones de cambio, dependiendo de la dinámica que ha tenido cada comunidad a raíz del tipo de relaciones que ha tenido que establecer con las organizaciones e instituciones del Estado. En Isluga, por ejemplo, hasta la segunda mitad del siglo XX, a pesar de las transformaciones experimentadas, el cargo de *mallku* no había perdido por completo atingencia en los planos de la actividad administrativa (Martínez, 1975). En el mismo sentido, hemos observado que algunos componentes del derecho consuetudinario están presentes, con diferentes nombres y simbología, como ocurre con los *cabildos*, expresión de origen hispano, para designar las asambleas comunitarias que se celebran después de cada fiesta grande, donde se da cuenta del estado de las tareas y del cumplimiento de las responsabilidades; en otras la autoridad que supervisa el sistema de riego, recibe el nombre *alcalde, alguacil, repartidor*, etc. de aguas; el acceso a un status de autoridad va acompañado por la transmisión simbólica del mando utilizando una *vara* - en las ceremonias de limpieza de canales. Permanece entonces como tarea urgente, conocer los límites de la interpenetración y fusión de las comunidades territoriales.

Como anticipáramos más arriba, desde la incorporación de estos territorios al Estado chileno, las comunidades territoriales mantuvieron una existencia silenciosa, prácticamente desconocidas como tales, pues se les identificaba como poblados o pueblos o caseríos o comunidades, indistintamente. Además de esto, al quedar reducido su territorio a las partes altas de las montañas andinas, sobre 3.000 aproximadamente, hubo gran desconocimiento de su cultura, organización social, y de las formas de ocupación del espacio, sumándose a ello el hecho de que hasta mediados del siglo XX no había caminos que unieran la costa y el altiplano. La comunidad territorial ha constituido el lugar donde, en las actividades cotidianas, se recrean la cultura, la identidad y se practica la lengua. Sin embargo, como consecuencia de la construcción de redes viales para unir el “área rural” y la ciudad, se intensificó el fenómeno migratorio estableciéndose un patrón de relaciones social, cultural o económica, haciendo propicia la idea de una comunidad dividida entre el campo y la ciudad<sup>40</sup>. También las nuevas religiones han impactado notoriamente en la gestión comunal, puesto que la religiosidad andina, que integró elementos propios y católicos, ha tenido un papel clave en el derecho consuetudinario, en el cumplimiento de derechos y deberes. Finalmente, destacamos la imposición de instituciones y organizaciones propias de la

---

<sup>39</sup> A fines de la década de los ochenta el antropólogo Gabriel Martínez, en su caracterización socioeconómica de la comunidad de Isluga, advertía la falta de estudios especializados señalando que “ no hay estudios sistemáticos en ningún orden de cosas.”

<sup>40</sup> Los emigrantes, en general, mantienen vínculos sociales, culturales, económicos y laborales, lo que hace suponer una pertenencia a una comunidad translocalizada que reproduce y recrea los patrones culturales, formas simbólicas de sus comunidades de origen, incluso un tejido social.

sociedad nacional, en el caso más específico que nos interesa abordar sobresalen las Juntas Vecinales<sup>41</sup>, y las Comunidades y Asociaciones Indígenas creadas en la Ley Indígena.

En el caso de las Juntas de Vecinos, participaron prácticamente todas las familias que tenían derecho al agua de riego, de acuerdo a registros ancestrales; hubo una cierta correspondencia con la organización comunal previa. En general, no se ha considerado con acuciosidad el hecho de que una comunidad territorial, es mucho más que una “variante” de organización campesina, a la que se puede trastocar con los regímenes políticos de turno<sup>42</sup>. El cruce del análisis jurídico y los estudios etnológicos sobre la organización comunal aymara, devela que la creación de Comunidades y Asociaciones tiende a dividir la organización comunal, y en muchos casos a crear conflictos de poder. Las nuevas organizaciones no han tomado en cuenta la gestión comunal sobre el territorio, así se han creado alrededor de 360 nuevas organizaciones, el 38% corresponde a “comunidades indígenas”, en el sector rural, y el 62% a “asociaciones indígenas<sup>43</sup>” en el sector rural y urbano, predominando en el segundo.

Se ha generado una disociación de las personas con derecho, y de las formas de apropiación del territorio. La Comunidad Indígena se crea con la adhesión voluntaria de al menos diez personas; ello demuestra con creces que no se estaba pensando en la comunidad territorial conformada por todos los agricultores<sup>44</sup>. Al interior de la mayoría de las comunidades

---

<sup>41</sup> Con fecha 30 de diciembre de 1989 fue publicada la ley 18.893 sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales que derogó expresamente la Ley 16.880 de 1968, sobre dichas materias. Actualmente rige la Ley 19.418, que ha sido modificada y complementada por la ley 19.483, de fecha 30 de Noviembre de 1996, y por la ley 19.692 de 25 de septiembre de 2000. La Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias en su artículo 2º señala: Para los efectos de esta ley, se entenderá por: a) Unidad vecinal: El territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos. b) Juntas de vecinos: Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. c) Vecinos: Las personas naturales, que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal. Los vecinos que deseen incorporarse a una junta de vecinos deben ser mayores de 18 años de edad e inscribirse en los registros de la misma. d) Organización comunitaria funcional: Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.

<sup>42</sup> Durante el gobierno de Salvador Allende la ley nº 17.729 de 1972, para el caso mapuche, decreta que la comunidad indígena es indivisa; posteriormente, el gobierno de Pinochet por ley nº 2.568 de 1979 manda que se proceda a la división de las comunidades indígenas.

<sup>43</sup> Se entiende por Asociación Indígena la agrupación voluntaria y funcional integrada por, a lo menos, veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés y objetivo común de acuerdo a las disposiciones de este párrafo (Art. 36). Cuando se constituya una Asociación Indígena se tendrá que exponer en forma precisa y determinada su objetivo, el que podrá ser, entre otros, el desarrollo de las siguientes actividades: Educativas y culturales; Profesionales comunes a sus miembros, y Económicas que beneficien a sus integrantes tales como agricultores, ganaderos, artesanos y pescadores (Art.37).

<sup>44</sup> “Se entenderá por Comunidad Indígena, toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) Provengan de un mismo tronco familiar, b) Reconozcan una jefatura tradicional; c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) Provengan de un mismo poblado antiguo”. (Art. 9) Luego, en el artículo 10, se propone una nueva modalidad para conformar comunidades. “Artículo 10.- La constitución de las Comunidades Indígenas será acordada en asamblea que se celebrará con la presencia del correspondiente notario, oficial del Registro Civil o Secretario Municipal. En la Asamblea se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá su directiva. De los acuerdos referidos se levantará un acta, en la que se incluirá la nómina e individualización de los miembros de la Comunidad, mayores de edad, que concurrieron a la Asamblea constitutiva y de los integrantes de sus respectivos grupos familiares La Comunidad se entenderá constituida si concurre, a lo menos un tercio de los

territoriales, las comunidades indígenas legales están conformadas por un número menor de familias, y no representan, necesariamente, a los principales poseedores de derechos. La situación es diversa, pero la tendencia es que sean personas que han migrado a la ciudad que retornan con el derecho de haber constituido una “comunidad indígena”. Es importante notar que respecto de los derechos de las comunidades sobre el agua, se establece que la protección de la ley recaerá sólo sobre las “comunidades legales”<sup>45</sup>. En el caso del pueblo aymara, podrán ser sujetos de derecho aquellos indígenas pertenecientes a las “comunidades andinas existentes en los poblados”<sup>46</sup>. Respecto de su territorio, la situación es similar. Al momento de caracterizar la tierra indígena, bajo el rigor del análisis, se ha generado una desagregación total de sus partes en función del derecho positivo, como se puede observar en el Cuadro N° 1; la tierra de los comuneros del altiplano está en, al menos, seis categorías según el cuadro: fiscal, individual, comunitaria, comunidad sucesorial, patrimonial. También la Ley Indígena clasificó las tierras comunales en diferentes tipos de dominios: *individual, comunidad indígena conforme a la ley, y varias comunidades*. Es decir, no se ha considerado algo que ya es innegable, como señala Godelier, utilizando palabras de Malinowski, la existencia en una comunidad territorial, de *sistemas de derechos combinados*, de formas colectivas e individuales de apropiación (1989).

	General	Putre	Colchane	Pica	Total
Lagos					
1. Fiscal	15	14	0	1	30
2. Particular (*)	39	80	38	3	160
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>94</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>190</b>
(*)					
2.1 Regularizadas	3	9	3	3	15
2.2 No regularizadas	36	71	35	0	145
- Individual	4	9	0	3	13
- Comunitaria	5	6	29	0	43
- Comunidad	27	56	5	0	88

indígenas mayores de edad con derecho a afiliarse a ella. Para el solo efecto de establecer el cumplimiento del quórum mínimo de constitución, y sin que ello implique afiliación obligatoria se individualizará en el acta constitutiva a todos los indígenas que se encuentren en dicha situación. Con todo, se requerirá un mínimo diez miembros mayores de edad”.

<sup>45</sup> “Se deberá proteger especialmente las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta Ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas. No se otorgarán nuevos derechos de aguas sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta Ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas. Artículo 64: “La Corporación, sin perjuicio de lo establecido en las normas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, incentivará programas especiales para la recuperación y repoblamiento de pueblos y sectores actualmente abandonados de las etnias aymará y atacameña”. Artículo 65

<sup>46</sup> “La Corporación, en los procesos de saneamiento y constitución de la propiedad de las comunidades señaladas en este párrafo, deberá salvaguardar los siguientes tipos de dominio: a) Tierras de propiedad de indígenas individualmente considerados, que por lo general comprenden la casa habitación y terrenos de cultivos y forrajes; b) Tierras de propiedad de la Comunidad Indígena constituida en conformidad con esta ley y correspondientes, por lo general, a pampas y laderas de cultivo rotativas. c) Tierras patrimoniales de propiedad de varias Comunidades Indígenas, tales como pastizales, bofedales, cerros, vegas y otras de uso del ganado auquénido”, Artículo 63.

sucesorial					
- Tierras	0	0	1	0	1
patrimoniales					

Cuadro N° 1 Situación legal de la propiedad aymara en el altiplano de la I Región.

Fuente: Ministerio de Bienes Nacionales, 1996 (Muñoz, 1999)

En el derecho consuetudinario del pueblo aymará se reconoce a determinadas personas o familias de agricultores y/o pastores sus derechos ancestrales sobre la tierra y el agua, y determinadas instituciones por las que la comunidad otorga poder a una o más personas elegidas, para supervisar la gestión de sus recursos y controlar que se cumplan los derechos y deberes de los usuarios. Estas instituciones ancestrales velan también por el cumplimiento de ritos y ceremonias propiciatorias a las fuerzas de la naturaleza poseedoras de facultades prescriptivas, proscriptas y represivas (temor y castigo).

Revisaremos algunas características que son importantes para efectos de reconocer los derechos colectivos sobre un territorio demarcado principalmente por la gestión comunal del agua. En primer lugar, en la concepción aymará, más que “uso” del agua, se trata de una forma particular de relación entre “dos seres vivos”, el hombre y el agua, sobre la base de respeto mutuo, reciprocidad y armonía (Greslou et. al., 1990). El patrón de uso del espacio, tierra y agua, en términos generales, puesto que son evidentes las particularidades geográficas como aquellas derivadas de su evolución, es el siguiente: una red de canales que llevaban el agua desde las bocatomas recorre, generalmente, varios kilómetros hasta llegar a los suelos agrícolas aterrazados en laderas de pendientes diversas. El área cultivable se encuentra dividida en dos o más sectores, en los que todos tienen algún tipo de tenencia de la tierra; esta sectorización que tiene por finalidad la alternancia para la recuperación de la tierra, se efectúa cada tres o cuatro años<sup>47</sup>. Las actividades obligatorias de los regantes apuntan a mantener en buen estado la red de irrigación, bajo dos modalidades; individual y colectivas. a) A nivel individual, cada agricultor es responsable de mantener en buen estado los canales secundarios y las estructuras de sus terrazas, para evitar pérdidas de agua o daño en predios vecinos. b) El mantenimiento desde la bocatoma o represa hasta los canales principales compartidos, es una actividad colectiva que se realiza en una fecha acordada y aceptada por todos; cada usuario tiene el deber de asistir a esta actividad, en su defecto debe enviar a otra persona.

## Consideraciones finales

La tierra no es sólo fuente de bienes, es la matriz de su identidad, es el territorio que garantiza la persistencia de sus costumbres. La propiedad territorial y el marco jurídico, son aspectos claves para su autonomía (García, 2003). La comunidad territorial ha mantenido su existencia a pesar de muchas presiones y litigios. El nuevo marco legislativo estaría propiciando y acrecentando las políticas de privatización contrarias a la gestión comunal, condenando a las comunidades a la pérdida de sus derechos ancestrales entremezclados con sus tradiciones, costumbres, ceremonias, cosmovisión. Se propone volver la mirada hacia el sector rural, a las formas de apropiación del territorio, a encontrar y comprender las bases culturales del derecho colectivo. La comunidad territorial debe hoy defender sus recursos hídricos en la

<sup>47</sup> Con la introducción de cultivos permanentes el patrón de uso de tierra y agua ha sufrido alteraciones; los cultivos permanentes de alfalfa y orégano han reemplazado los cultivos temporales para el autoconsumo.

**“Comunidad territorial indígena, gestión de recursos hídricos y derechos colectivos”**

arena del derecho positivo. Es preocupante que la Ley Indígena, cargada de buenas intenciones, no ha reconocido la propiedad comunal, al crear dos figuras jurídicas que, en el caso aymará, debe competir ahora con la de la Comunidad Indígena y la Asociación Indígena.

Proponemos demostrar la existencia y vigencia de la comunidad territorial, a través de la gestión comunal del agua, como el mejor fundamento para reconocer el derecho sobre este recurso y los derechos colectivos. En éstos se reconoce la pertenencia de un individuo a un colectivo con el que comparte una visión del mundo y aspiraciones comunes, sin embargo es necesario que los derechos colectivos, sean conocidos por la sociedad en general, especialmente los funcionarios de instituciones públicas, de otro modo la discusión sólo se queda en el plano de las normas constitucionales y legales. Por otro lado, las propias comunidades indígenas deben conocer el significado y valor jurídico que posee la gestión comunal.

En este trabajo quisimos destacar que la comunidad indígena ha sido clave en la sobrevivencia cultural e identitaria, de los pueblos indígenas, y que constituye, además, la mejor prueba de la vigencia del derecho colectivo sobre un determinado territorio donde el individuo y la comunidad han afianzado el control comunal sobre el agua.

## Bibliografía

- Barman, Z.  
2003 *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI, Madrid.
- Castro Lucic, M. et al.  
1992 *Cultura Hídrica: un caso en Chile*. UNESCO-ORCALC, La Habana.
- Castro Lucic, M.  
2001 El agua en el derecho consuetudinario de aymaras y atacameños del norte de Chile. En *Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales*. Facultad de Derecho, Universidad Católica. Santiago. Vol. III N° 2. Pp.345-354.
- Castro Lucic, M.  
2006 Desafíos para una Interculturalidad Tecnológica: el caso del riego ancestral en terrazas andinas. En J. Palerm et al. (Eds.) *Tecnologías ancestrales o tecnologías apropiadas en el riego*. México, en prensa.
- Cuadra, M.  
2000 El reconocimiento y la regularización de los derechos de agua de las comunidades atacameñas. En Castro Lucic, M. (Ed.) *Derecho consuetudinario y pluralismo legal: desafíos en el tercer milenio*. Universidad de Chile, Universidad de Tarapacá. Arica. Pp. 351-361
- Charmoux, M.N. y J. Contreras  
1996 Introducción. En *La gestión comunal de los recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*. Ed. Icaria, Institut Català d'Antropologia. Barcelona. Pp. 11-47.
- Código de Aguas*, República de Chile  
1981 Editorial Universitaria, Santiago.
- F..Elorrieta y E. Elorrieta  
1996 *El valle sagrado de los incas. Mitos y símbolos*. Soc Pacaritanpu Hatha, Cusco, Perú.  
<http://www.temakel.com/simbolismoanimalllama.htm>
- García Miranda, E.  
2003 Derecho y autonomía en las comunidades andinas. En *Agua. Revista de Cultura Andina*. Año I N° 1, Huancayo.
- Godelier, M.  
1990 *Lo material y lo ideal*. Taurus, Madrid.
- Greslou, F.  
1990 Visión andina y usos campesinos del agua. En F. Greslou, B. Diestschy, P. Gelles y B. Coolman (Eds). *Agua. Visión andina y usos campesinos*. Hisbol, Bolivia.
- Hardin, G.  
1995 La tragedia de los comunes. Instituto Nacional de Ecología, México,  
<http://www.ine.gob.mx/><sup>48</sup>
- Harris, O. y T. Bouysse-Cassagne  
1988 Pacha: en torno al pensamiento aymara. En X. Albo (Comp.) *Raíces de América. El mundo aymará*. Ed. Alianza América-UNESCO.Madrid. Pp.217-282
- Martínez, Gabriel  
1875 Las características de orden antropológico y socioeconómico de la comunidad de Isluga (I Región). En *Tarapacá en el espacio y en el tiempo*. Vol. I N°s 3-4, Santiago. Universidad Católica de Chile, Pp. 403-426.
- Muñoz, B.  
1999 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, CEPAL. Santiago.

<sup>48</sup> Este artículo fue publicado originalmente bajo el título "The Tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37.



## Capítulo 4.4

### Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en Chile: recursos hídricos, minería y pueblos indígenas en el Norte Grande

Jessica Budds

Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo,  
Universidad de Manchester, Reino Unido<sup>49</sup>

#### Resumen

Este artículo examina las implicaciones sociales del Código de Aguas de Chile de 1981. El Código de Aguas fue creado bajo el régimen militar (1973-1990) y es único, a nivel mundial porque incorpora la propiedad privada y mecanismos de libre mercado y minimiza la regulación estatal. Estas características han llamado mucha la atención de algunas agencias internacionales de desarrollo por el supuesto potencial que estos mecanismos tienen para mejorar la eficiencia del uso del recurso hídrico – sobre todo en condiciones de escasez, pero también para incrementar los beneficios sociales del uso del agua. Este artículo presenta el caso del árido Norte Grande de Chile para examinar las dimensiones sociales del manejo de recursos hídricos en el marco del Código de Aguas. Esta región se caracteriza por una grave escasez de agua y competencia sobre los recursos hídricos entre usos y usuarios – sobre todo entre la minería, el sector de agua potable y el turismo, y los grupos indígenas atacameños y los humedales. Este artículo argumenta que los mecanismos incorporados en el Código de Aguas han permitido que los intereses comerciales obtengan mayor acceso a los recursos hídricos, mientras que las facultades de las comunidades atacameñas para controlar sus derechos consuetudinarios de agua han disminuido. En este aspecto, varios mecanismos neoliberales del Código de Aguas han contribuido a esta situación (no únicamente las transacciones del mercado). Estos efectos son acentuados por la histórica marginalización de los pueblos indígenas en Chile y la falta de concomitancia entre el Código de Aguas y la Ley Indígena de 1993. Algunos de los impactos sociales de estas políticas se están reduciendo de cierto modo por programas gubernamentales para re-comprar derechos indígenas que se vendieron, el rechazo de algunos usuarios comerciales a comprar derechos indígenas, y las modificaciones que se aprobaron al Código de Aguas en 2005.

#### Introducción

Una de las reformas más radicales que se ideó e implementó en Chile bajo el régimen militar del General Augusto Pinochet (1973-90) fue la revisión completa del Código de Aguas en 1981. El nuevo Código fue diseñado por los ‘Chicago Boys’<sup>50</sup> de acuerdo a principios de libre mercado. El resultado fue una ley de aguas extremadamente neoliberal, que introdujo un sistema de derechos privados de agua que se podían transferir libremente sin casi ninguna regulación estatal. En Chile, los derechos de agua son derechos de propiedad que definen los atributos y restricciones del usuario para usar un recurso hídrico determinado, normalmente agua superficial o subterránea. El Código de Aguas se aplica a todos los sectores de usuarios de agua, incluyendo la agricultura, el agua potable, la industria, la minería y la energía hidroeléctrica.

<sup>49</sup> A partir de enero 2007: Profesora de Medio Ambiente, Desarrollo y Estudios Internacionales, Departamento de Geografía, La Universidad Abierta, Reino Unido.

<sup>50</sup> Un grupo de economistas chilenos conservadores que realizaron sus estudios de postgrado en la Universidad de Chicago, donde se dejaron influenciar por la economía de libre mercado. En el año 1975 ocuparon puestos como técnicos en el gobierno militar y introdujeron estos principios en el diseño del nuevo programa económico.

El Código de Aguas también se ha vuelto importante fuera de Chile. En el ámbito internacional, el modelo chileno de mercados de agua ha llamado mucho la atención debido a que constituye la aplicación más radical de los principios neoliberales a la gestión de agua en todo el mundo (p.ej. Simpson & Ringskog, 1998). Estos principios sintetizaban las reformas de libre mercado que las instituciones financieras multilaterales (sobre todo el Banco Mundial) promovían agresivamente en los países endeudados y sujetos a los programas de ajuste estructural a partir de los años 1980. De acuerdo con los ‘principios de Dublín’, durante los años 1990, las reformas en el sector del agua comprendieron tanto la privatización de los servicios de agua potable (para alcanzar un manejo más efectivo y una mayor cobertura), como la creación de mercados de agua para mejorar la eficiencia del uso de los recursos hídricos (p.ej. Budds & McGranahan, 2003).<sup>51</sup>

Economistas que promueven el libre mercado creen que la propiedad privada transferible reducirá el uso ineficiente de recursos *escasos*, porque el mercado permitirá que el recurso obtenga un precio de acuerdo con su valor real de escasez. De este modo, en caso de escasez, el precio más alto llevará a los usuarios a buscar alternativas más económicas. Por tanto, los usuarios que realmente necesitan el recurso pagarán precios que reflejen el valor económico más alto. Para alcanzar este resultado, es necesario dejar al mercado funcionar por sí mismo, o sea, con una mínima intervención o regulación por parte del estado (Simpson & Ringskog, 1998; Tietenberg, 2000).

Aunque la relación entre eficiencia y equidad en los mecanismos del mercado es un tema ampliamente discutido en la economía, algunos autores mantienen que la mayor eficiencia producirá una serie de otros beneficios, incluso beneficios sociales. Por ejemplo:

Esta propuesta tiene el potencial de incrementar la productividad del uso del agua, mejorar la operación y el mantenimiento, estimular la inversión privada y el crecimiento económico, reducir los conflictos sobre el agua, racionalizar el desarrollo actual y futuro del riego, y liberar recursos [financieros] estatales para actividades que tengan un elemento de bien público o que producirán externalidades positivas. *Y es probable que beneficiará especialmente a los pobres* y ayudará a conservar los recursos naturales (Thobani, 1995:s/p; énfasis adicional).<sup>52</sup>

Así, cuatro argumentos específicos han sido presentados para sustentar la aserción de que los mercados de derechos de agua contribuirán a producir beneficios sociales para los usuarios:

- la gestión de agua por el estado siempre ha tendido a favorecer a los ricos (Thobani, 1995);
- los agricultores podrán utilizar sus derechos de agua como garantía para préstamos (Thobani, 1995);
- a través de precios más razonables, la renta proveniente de impuestos sobre el agua podrá financiar políticas estatales de reducción de la pobreza (Gazmuri, 1994);
- la mejor eficiencia del uso de agua incrementará la disponibilidad de recursos para los pobres (Grant, s/f).

Muchos de estos supuestos beneficios de los mercados de agua se han inspirado en el modelo chileno de mercados de derechos de agua (p.ej. Briscoe, 1996; Briscoe *et al*, 1997; Donoso, 2003; Gazmuri, 1994; Gazmuri & Rosegrant, 1996). Desde principios de los años 1990, el Banco Mundial ha reivindicado al sistema chileno como un modelo muy exitoso, y lo ha

---

<sup>51</sup> Basado en un análisis costo-beneficio, en el que se evalúa la ganancia económica por comparar los valores de usos diferentes, incluso la venta de agua que sobra (Tietenberg, 2000).

<sup>52</sup> Todas las traducciones del inglés al castellano son de la autora.

incorporado en su estrategia para la gestión de recursos hídricos (Banco Mundial, 1992). El Banco Mundial también ha publicado varios documentos sobre el modelo, los que han mencionado resultados exitosos, pero sin ningún apoyo empírico. Estos resultados se han reproducido en trabajos posteriores (p.ej. Briscoe, 1996; Gazmuri, 1994; Ríos & Quiroz, 1995). Por ejemplo:

Evidencia proveniente de Chile sugiere que no sólo los impactos negativos son pequeños, pero también que las zonas agrarias se han beneficiado enormemente de las transferencias de derechos de agua (Rosegrant & Gazmuri, 1994:30).

NO todas las políticas de agua en el mundo son malas. Los países más exitosos son Chile, África del Sur y Australia [...] Chile también cuenta con un sistema bien organizado de transferencia de agua entre agricultores (*The Economist*, 2003:13).

Además, basándose en esto, el Banco Mundial ha recomendado enfáticamente, y en algunos casos apoyó activamente, la adopción de la ley de aguas y el modelo de mercados de agua chilenos por otros países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú (Assies, 2003; Bauer, 2004a, 2004b; CEPAL, 1995; Muchnik *et al*, 1997; Trawick, 2003).

Las implicaciones sociales del modelo chileno han quedado como una de las cuestiones más importantes que no han sido investigadas en profundidad, a pesar de preocupaciones generales sobre la posible falta de equidad social y la monopolización de agua por los usuarios más ricos (Bauer, 1998a, 2004a; Galaz, 2004; Romano & Leporati, 2002). Aunque algunos autores y estudios simplemente descartaron la posibilidad de impactos sociales serios, sus afirmaciones son debilitadas por la ausencia de investigación empírica sobre este tema (p.ej. Ríos & Quiroz, 1995). El propósito de este artículo es, precisamente, analizar las implicancias sociales del Código de Aguas entre los usuarios de agua más pobres en Chile, a partir de una investigación de campo en la región de Atacama en el Norte Grande de Chile, donde las dimensiones sociales y ambientales de la gestión de los recursos hídricos son especialmente importantes.

Después de esta introducción, el artículo describe las principales características del Código de Aguas, y luego presenta las diferentes ideas que circulan sobre la producción de la eficiencia económica y los beneficios sociales como resultado de este modo de gestión de recursos hídricos. La siguiente sección presenta evidencia empírica sobre los impactos de la implementación del Código de Aguas en el Norte Grande de Chile. Este caso muestra una situación en la cual el mercado de aguas ha generado retos para la defensa de los derechos de aguas indígenas, sobre todo por permitir que los diferentes intereses económicos – especialmente la minería – compren derechos de agua de las comunidades indígenas. La última sección presenta conclusiones sobre cómo los mercados de agua configuran el acceso a- y control sobre- los recursos hídricos. El artículo concluye con reflexiones sobre la medida en que las modificaciones aprobadas al Código de Aguas en el 2005 pueden mejorar la situación de las comunidades indígenas.

## **El Código de Aguas de Chile de 1981**

En Chile, los derechos de agua que facultan el uso exclusivo de un caudal de agua han existido en varias formas desde la época colonial (Bauer, 1998a; Muchnik *et al*, 1997). El primer Código de Aguas de 1951 definió los derechos de agua como concesiones de plazo

determinado, las cuales podían ser inscritas como propiedad privada. Los solicitantes de derechos de agua debían especificar el uso y la ubicación del agua. Estos derechos no se podían cambiar (aunque sí devolver y solicitar unos nuevos) y los titulares debían demostrar que el agua estaba siendo utilizada. Los derechos no se podían ni vender ni arrendar, y el estado solo los podía cancelar con el pago de compensación, salvo que no se estuviesen utilizando. En tal caso el estado tenía el derecho de extinguirlos después de cinco años (Alegría, 2004; Bauer, 1998a; Muchnik *et al*, 1997).

El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-70) creó un programa de reforma agraria que requería la reasignación del agua. En 1967, el gobierno de Frei reformó el Código de Aguas de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria de 1967,<sup>53</sup> para revertir el control de la tierra y el agua al estado. Esto implicó que los derechos de agua ya no eran propiedad privada, por lo cual ya no se podían vender ni inscribir en los registros de propiedad (Alegría, 2004; Bauer, 1998a). El gobierno consiguió cancelar los derechos de agua existentes sin pagar compensación al modificar la Constitución de 1925, declarando al agua como un ‘bien nacional de uso público’ (Bauer, 1997, 1998a).

Después del golpe de estado que removió a Salvador Allende (1970-73), el régimen militar bajo el General Pinochet inmediatamente comenzó a revertir las políticas implementadas por Frei y continuadas por Allende, sobre todo la reforma agraria y la confirmación de los títulos privados sobre las tierras expropiadas. Sin embargo, el agua tuvo una prioridad secundaria y el gobierno sólo comenzó a trabajar en la reforma hídrica a partir del año 1979. Para entonces, la situación de los derechos de aguas se había tornado caótica, debido en parte a la falta de registros, pero principalmente porque la ley no coincidía con el nuevo régimen político-económico que se había implementado (Bauer, 1997, 1998a).

El nuevo Código de Aguas fue aprobado en 1981, en una época en que el neoliberalismo había llegado a su pico, y justamente antes de la crisis económica de 1982-83 (Angell & Pollack, 1990). Los ‘Chicago Boys’ diseñaron los instrumentos económicos y de mercado del Código con el fin de considerar al agua como un bien económico, lo que requería separar al agua de la tierra para darle un ‘valor real’ (Bauer, 1997, 1998a, 1998b).<sup>54</sup> El nuevo Código de Aguas tenía tres objetivos principales:

- privatizar los derechos de agua e impedir que el estado intervenga en la propiedad de la tierra y el agua (amparada en la protección de la propiedad privada según la Constitución de 1980);
- aumentar la eficiencia y el valor productivo del agua a través de la reasignación de los recursos escasos por medio de mecanismos económicos (para mejorar la eficiencia del uso del agua en los sectores productivos, sobre todo la agricultura);
- fomentar la inversión privada en el desarrollo de obras hidráulicas para reemplazar el financiamiento del estado (Bauer, 1997, 1998a, 1998b).

Los economistas consideraron los impuestos a los derechos de agua como un elemento imprescindible del nuevo Código de Aguas porque darían al agua un precio real. Los precios ‘reales’ conllevarían a una mejorada eficiencia en el uso del agua y facilitarían las transferencias de derechos de agua a usos de un valor más alto. Sin embargo, los sectores

---

<sup>53</sup> El Código de Aguas constituyó un decreto separado que entró en vigencia junto con la Ley de Reforma Agraria de 1967, aunque solamente fue aprobado en 1969 (Bauer, 1998a).

<sup>54</sup> Ver Bauer (1998a) para una descripción detallada de la creación del Código de Aguas de 1981.

económicos que dependían del agua se opusieron completamente a imposición de impuestos, sobre todo la agricultura. Los agricultores estaban a favor de derechos de propiedad privada, pero rechazaban la idea de que tendrían que pagar un tributo por el agua. Esta fuerte oposición obligó a los economistas a retirar su propuesta de imponer impuestos y confiaron en que la nueva ley fuese suficiente para limitar el poder administrativo del estado. De esta manera, el Código de Aguas fue negociado entre los economistas neoliberales y sus aliados, en particular los grandes terratenientes, quienes estaban de acuerdo con la propiedad privada pero no con todos los mecanismos de mercado (Bauer, 1997, 1998a, 1998b).

Por lo tanto, el Código de Aguas introdujo una serie de cambios importantes.<sup>55</sup> Los derechos de agua se constituyeron como propiedad privada, que:

- i. está desvinculada de los derechos sobre la tierra;
- ii. puede ser libremente comprada/vendida, hipotecada y/o transferida;
- iii. es garantizada por el estado y solo puede ser expropiada con compensación equivalente al valor de mercado;
- iv. es regulada por el Derecho Privado (o sea, los conflictos tienen que ser resueltos entre particulares o en los juzgados civiles);
- v. no tiene ninguna obligación de ser utilizada (se argumentó que el uso obligatorio violaría la libertad privada) (Bauer, 1997, 1998a, 1998b).

El nuevo decreto ley también estableció lo siguiente: Los derechos de agua son constituidos para el agua superficial y el agua subterránea (medidos volumétricamente en litros por segundo). Se reconocen los derechos existentes, los cuales pueden ser regularizados.<sup>56</sup> Se asignan nuevos derechos a través de solicitudes a la Dirección General de Aguas (DGA), la agencia estatal que tiene la responsabilidad de administrar los derechos de agua. Los nuevos derechos son gratuitos, y si el recurso está disponible, la DGA está obligada a otorgarlo. Una vez que todos los recursos disponibles sean asignados, la asignación futura se hará a través de transacciones de mercado. Los Conservadores de Bienes Raíces mantienen los registros de derechos de agua, pero solo se registran derechos nuevos, regularizados o transferidos, lo que significa que todavía no existe un registro completo y exacto. De hecho, a mediados de los años 1990, muchos derechos históricos todavía no habían sido regularizados ni inscritos (Bauer, 1997, 1998a).

Muchos estudios e informes chilenos sobre los mercados de agua describen resultados positivos nítidamente relacionados con el estatus del Código de Aguas como un símbolo de la ideología neoliberal, y por lo tanto con la importancia de presentarlo como un éxito (Bauer, 2004a, 2004b). Estas evaluaciones de los mercados de agua contienen poca o ninguna evidencia empírica, pero igual presentan aserciones positivas bajo la impresión de que son hechos (Donoso, 2003; Gazmuri, 1994). Por ejemplo:

<sup>55</sup> Esta sección hace un resumen de las descripciones detalladas del Código de Aguas de Bauer (1997, 1998a), Muchnik *et al* (1997) y Ríos & Quiroz (1995).

<sup>56</sup> Para ser regularizados, los derechos de agua deben tener un uso continuo, libre de clandestinidad y violencia, por un período de 5 años antes de entrar en vigencia el Código de Aguas (o sea, 1976). Existen dos mecanismos para la regularización: uno con relación a derechos históricos y otro para tierra de riego asignada bajo la reforma agraria (una cuota fija por hectárea).

## Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en Chile: recursos hídricos, minería y pueblos indígenas en el Norte Grande

Los éxitos probablemente más importantes de la política de agua chilena son sus beneficios sociales a través de la reasignación de la riqueza y la eliminación de la pobreza (Gazmuri, 1994:76).<sup>57</sup>

Utilizando este material, el Banco Mundial ha publicado varios documentos sobre los mercados de agua chilenos que se caracterizan por interpretaciones positivas de su implementación en la práctica (Briscoe, 1996; Briscoe *et al*, 1997; Gazmuri & Rosegrant, 1996; Hearne & Easter, 1995, 1997; Ríos & Quiroz, 1995; Rosegrant & Binswanger, 1994; Rosegrant & Gazmuri, 1994; Simpson & Ringskog, 1998; Thobani, 1995). La mayor parte de este material adopta una perspectiva economicista y disimula la distinción entre cómo los mercados de agua deben funcionar en la teoría y cómo realmente funcionan en la práctica. Muchos documentos no presentaron ni citaron evidencia, pero contienen errores y falsedades sobre el funcionamiento de los mercados de agua (p.ej. Gazmuri & Rosegrant, 1996; Rosegrant & Binswanger, 1994; Rosegrant & Gazmuri, 1994; Thobani, 1995). Lo importante es que estos trabajos eran citados para descartar la existencia de impactos sociales negativos. Por ejemplo:

Después del tumulto causado por la expropiación de tierra y agua en los años 1960, la creación de derechos de agua transferibles y la reasignación de una gran parte de estos derechos a los trabajadores agrícolas sin tierra fue vista como *una mejora significativa de equidad* (Rosegrant & Gazmuri, 1994:19, énfasis añadido).

A pesar de que es posible que algunos problemas específicos hayan ocurrido inicialmente con la implementación del mercado de derechos privados de agua, parece ser una *cuestión insignificante* en el caso de Chile, debido a la operación tradicional de un mercado de agua entre agricultores (Ríos & Quiroz, 1995:27, énfasis añadido).

Los resultados positivos descritos por esta literatura fueron cuestionado por el trabajo de la CEPAL (CEPAL, 1995). La CEPAL produjo críticas conceptuales detalladas del sistema de mercados de agua e identificó una serie de posibles problemas - como especulación, acaparamiento, poder del mercado, externalidades negativas, inactividad del mercado –así como preocupaciones no económicas como la equidad social, sobre las cuales faltaban estudios (p.ej. Dourojeanni, 1999; Dourojeanni & Jouravlev, 1999).

La primera investigación profunda sobre los mercados de agua en Chile, basada en trabajo de campo, fue realizada por Carl Bauer (Bauer, 1997, 1998a, 1998b).<sup>58</sup> Este trabajo examinó el funcionamiento de la ley en la práctica en el contexto de los sectores agrícola y de energía hidroeléctrica. Bauer identificó una serie de problemas, limitaciones y contradicciones que fundamentalmente cuestionaron muchas de las aserciones presentadas en los estudios patrocinados por el Banco Mundial (Bauer, 1997, 1998a, 1998b). Bauer observó, en especial, que el mercado de agua era inactivo en la mayor parte del país, aun cuando los usuarios economizaban agua, debido a varias barreras relacionadas a la geografía, la infraestructura hidráulica, los sistemas administrativos y legales, actitudes culturales y costos de transacción (Bauer, 1997). Desde un enfoque empírico, la mayoría de los estudios más recientes consisten en análisis económicos, concentrados casi exclusivamente en el sector agrícola (Hadjigeorgalis, 2000; Hearne & Easter, 1995, 1997; Romano & Leporati, 2002; Zegarra, 2002).<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Renato Gazmuri fue el Viceministro de Agricultura del régimen militar, y un miembro clave del equipo que liberalizó el sector agrícola y diseño el nuevo Código de Aguas (Bauer, 2004a).

<sup>58</sup> Carl Bauer, Universidad de Arizona, comunicación personal, 6 de enero de 2003.

<sup>59</sup> Bauer (2004b) presenta la investigación empírica realizada sobre mercados de agua en Chile.

Estudios de campo posteriores confirmaron que los mercados de agua estaban mayormente inactivos (Hearne & Easter, 1995, 1997). Sin embargo, este ‘problema’ fue redefinido como un resultado de la ‘óptima’ asignación inicial de los recursos, lo que condujo a pocas transferencias (Ríos & Quiroz, 1995). Una excepción es el caso de la cuenca de Limarí en el Norte Chico, que tiene un mercado activo, pero en volúmenes de agua (temporales) y no en derechos de agua (permanentes), debido a la existencia de tres grandes represas que permiten a los usuarios calcular la disponibilidad de agua para cada temporada de riego. Sin embargo, algunos trabajos sobre la equidad social en esta cuenca sugieren que la mayoría de las transferencias de agua son de agricultores pequeños a agricultores grandes, sobre todo cuando la producción no es buena (Hadjigeorgalis, 2000; Hearne & Easter, 1995; León & Garay-Flühmann, 2005; Romano & Leporati, 2002). Por ejemplo:

La distribución de recursos hídricos es sumamente inequitativa y tuvo la tendencia a empeorar durante el período de análisis [1981-1997]. [...] Este período se caracteriza por [...] la acumulación de recursos por los grupos socio-económicos más poderosos (Romano & Leporati, 2002:56).

Una evaluación inicial del impacto del Código de Aguas sobre la equidad social entre agricultores campesinos realizada por Bauer (1998a), concluyó que éstos salieron peor parados que los agricultores comerciales, porque tenían una menor proporción de derechos legales, infraestructura rústica o mal mantenida, poca influencia en las organizaciones de usuarios, una tendencia a alejarse tanto del sistema legal como de la burocracia estatal (por el costo, el tiempo y la actitud de los funcionarios hacia ellos), y una falta de poder socio-político para negociar con otros actores. Bauer también señala que en algunos casos los derechos consuetudinarios se han perdido porque los usuarios no los regularizaron antes de que la fuente se hubiese agotado (1997). Por todo ello concluye que:

estos problemas, claro, tienen profundas raíces históricas y reflejan la condición general de pobreza y el bajo nivel social de los campesinos antes que cambios [recientes ocasionados por] la ley de aguas [...] pero el nuevo Código de Aguas parece haber empeorado esta situación de diferentes modos (Bauer, 1997:650).

En Chile, la DGA rechaza que se hayan producido impactos sociales serios, pero las opiniones de los funcionarios no son iguales. Según el Director, Humberto Peña:

No hay nada muy serio porque los usuarios siguen usando el agua tal como hacían antes de 1981 – no cambió nada.<sup>60</sup>

Peña explica que no hay evidencia de ninguna concentración de derechos en manos de los usuarios más ricos, aunque los registros ni son completos ni han sido analizados en este punto. Peña cita dos ejemplos en que la reasignación de derechos de agua ha aumentado la eficiencia del uso de agua y su valor económico. Primero, la cuenca del Limarí, donde en años secos los agricultores campesinos venden su cuota de agua a agricultores comerciales en vez de sembrar. Segundo, los usuarios indígenas en el norte de Chile que vendieron sus derechos consuetudinarios a empresas mineras a precios muy altos.

Dos otros funcionarios de la DGA indican que los impactos son más graves. Pablo Jaeger enfatizó el abandono de la agricultura indígena y la migración a la ciudad de Calama como consecuencia de las ventas de derechos de agua en el norte de Chile.<sup>61</sup> Jaime Muñoz cree que

<sup>60</sup> Humberto Peña, DGA, comunicación personal, 4 de agosto de 2003.

<sup>61</sup> Pablo Jaeger, ex DGA, comunicación personal, 6 de marzo de 2003.

## **Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en Chile: recursos hídricos, minería y pueblos indígenas en el Norte Grande**

solo los subsidios estatales pueden prevenir la monopolización de derechos de agua por los usuarios más poderosos.<sup>62</sup> Estas diferentes posiciones se tornan más claras si son consideradas en el marco del dilema de la DGA entre apoyar públicamente el Código de Aguas y al mismo tiempo presionar por modificaciones legislativas, con la justificación de que el mercado no está funcionando correctamente (p.ej. Peña, 1996). Por lo tanto, Peña concluye que:

No es el Código de Aguas en sí el problema, sino el contexto social en que se ha implementado.

Otros autores no están de acuerdo, y afirman que los mercados consisten en *relaciones sociales* en vez de *mecanismos técnicos*. Galaz (2004) utilizó evidencia secundaria de Chile para mostrar cómo el poder socio-económico presenta barreras significativas para que los campesinos accedan tanto al mercado como al sistema legal. Por ejemplo:

[La deficiencia radica en] que no se reconoce plenamente la manera en que los mercados de recursos naturales son incorporados a relaciones asimétricas de dinero y poder social entre diferentes usuarios (Galaz, 2004:415).

Así concurre con la conclusión general de Bauer, que:

... los mecanismos de mercado hacen algunas cosas bien y otras mal – porque los mercados no son ni automáticos ni se auto regulan, sino dependen de sus contextos sociales, institucionales y geográficos (Bauer, 1998a:119).

De este modo, la idea de que el Código de Aguas no es directamente responsable por los impactos sociales corre el riesgo de subestimar la gravedad de éstos en relación a la falta de acceso a derechos de agua legales o a la justicia para defender los derechos contra violaciones por otros usuarios. Esta cuestión fue explorada en un trabajo anterior sobre el acceso a derechos de agua para riego entre los agricultores campesinos y comerciales en la cuenca de La Ligua en el Norte Chico (Budds, 2004). Este caso muestra que los agricultores comerciales contaban con el conocimiento, los recursos financieros y el acceso al sistema legal que eran necesarios para asegurar acceso a nuevos derechos de agua, en especial derechos de agua subterránea. Del otro lado, los campesinos tenían dificultades para acceder a derechos de agua justamente por no contar con los recursos y el conocimiento necesarios. Este artículo explorará cuestiones parecidas en el contexto del Norte Grande de Chile.

## **Agua, minería y comunidades indígenas en el Norte Grande**

El Desierto de Atacama del Norte Grande de Chile es extremadamente árido. Se caracteriza por un paisaje desértico, un clima cálido y seco con niveles muy bajos de lluvia, y la presencia de vegetación a lo largo de los cauces de los ríos o en humedales esporádicos. El Atacama es poblado por grupos indígenas, los cuales colectivamente se denominaron *atacameños* en la Ley Indígena de 1993 (Gundermann, 2000).<sup>63</sup>

El agua superficial es escasa, pero corre en pequeñas quebradas que fluyen de los Andes hacia el oeste y en los ríos mayores. En la parte central de la región, la II Región de

---

<sup>62</sup> Jaime Muñoz, DGA, comunicación personal, 8 de mayo de 2003.

<sup>63</sup> La zona norte de la Atacama también es habitada por los *Aymara*, los cuales pertenecen a un grupo indígena distinto.

Antofagasta, el Río Loa constituye la cuenca hidrográfica principal. Los humedales se alimentan con agua dulce sub-superficial y vertientes. La región también cuenta con la presencia de varios salares, de los cuales el mayor es el Salar de Atacama.<sup>64</sup> El agua subterránea existe en acuíferos profundos (100 metros). Debido a la tasa de recarga muy lenta, esta agua subterránea es ‘fósil’ y muy salada.<sup>65</sup> El agua superficial dulce es la más buscada para actividades económicas. La escasez de agua dulce en Atacama ha generado la competencia entre diferentes usuarios en la zona, principalmente la industria minera (y, en menor medida, las de agua potable y turismo), las comunidades indígenas y los humedales.

En Chile, la II Región es la principal zona minera, sobre todo de la minería metalúrgica. Constituye el corazón de la industria cuprífera chilena, siendo el cobre el producto de exportación más importante del país. Existe un gran número de minas en la región, entre ellas algunas de las mayores minas cupríferas del mundo (p.ej. Mina Escondida, Chuquicamata) ubicadas cerca de la ciudad de Calama. La mayoría de las minas pertenece a empresas extranjeras.

La actividad minera demanda grandes caudales de agua para los procesos de producción. Por ejemplo, Chuquicamata requiere de 12 metros cúbicos de agua por segundo. La industria minera prefiere agua superficial dulce, por dos principales razones. Primero, es más fácil captar agua superficial porque se puede explotarla en el mismo lugar. En cambio, la explotación de agua subterránea requiere la perforación de pozos (profundos) y la instalación de bombas, y esta infraestructura es cara como también lo son los gastos de operación. Aunado a esto, la mayor parte de los recursos del agua subterránea en la región son demasiado salados para ser utilizados directamente, y el proceso de tratamiento es caro. La falta de agua dulce en la región ha llevado a algunas minas a reducir su demanda de agua por el reciclaje que realizan (por ejemplo, Escondida calcula que re-usa la misma agua siete veces). La mina Escondida ha instalado una planta de desalinización en la costa que purifica el agua del mar, la cual es entubada y conducida a la mina (más de 100 km), sin embargo, el alto costo de esta opción significa que solamente es factible para las minas de mayor producción.<sup>66</sup>

La empresa de agua potable regional, la Empresa Sanitaria de Antofagasta (ESSAN), provee de agua potable a los centros urbanos mayores, como Antofagasta y Calama, como también a algunos consumidores industriales (la mayoría relacionados con la minería). ESSAN utiliza agua superficial. Atacama también cuenta con una industria de turismo creciente, que está aumentando la demanda por agua potable para pueblos turísticos, como San Pedro de Atacama, y hoteles de lujo.

Las comunidades atacameñas practican una agricultura tradicional en andenes para fines de autoconsumo (p.ej. maíz, alfalfa, quínoa, papa), cultivan verduras para venderlas al mercado local en Antofagasta y Calama, y pastan su ganado en los cerros. Las fuentes de agua de los atacameños se encuentran en las quebradas y vertientes andinas. Debido a la escasez, solo riegan una vez cada 20 días, lo cual es mucho menos frecuente que en otras regiones del país. Los atacameños no utilizan agua subterránea profunda.

<sup>64</sup> Debido a su contenido alto de sales, el agua de los salares no es adecuado para ninguna actividad económica con la excepción de la extracción de ciertos minerales del mismo agua (p.ej. litio).

<sup>65</sup> Hugo Alonso, Universidad Católica del Norte, comunicación personal, noviembre de 2003.

<sup>66</sup> Jorge Zeballos, Minera Escondida, comunicación personal, diciembre de 2003.

A raíz de la liberalización de la economía por el régimen militar, el crecimiento de la industria –en especial la minería – desde los años 1980 ha traído cambios significativos a la zona, los cuales son reflejados en su economía, paisaje y estructura social. El control de los recursos hídricos ha sido un factor central en este proceso de cambio, que a su vez ha sido configurado por el marco legal-institucional del Código de Aguas.

El Código de Aguas permitió a las empresas mineras acceder a recursos hídricos de dos nuevas maneras. Primero, las empresas podían regularizar cualquier derecho de agua que ya tenían (si era el caso), y/o podían pedir nuevos derechos sobre agua que todavía estaba disponible. Segundo, les abrió la posibilidad de comprar derechos de agua de otros usuarios, siempre y cuando estos derechos se encontrasen inscritos en el Conservador de Bienes Raíces.

Estas dos estrategias para adquirir derechos de agua se volvieron rápidamente una cuestión contenciosa. Poco tiempo después de que el Código de Aguas entró en vigencia, empresas mineras (y otras empresas industriales) regularizaron y/o pidieron la mayor cantidad de agua posible para proyectos tanto actuales como futuros. Estos volúmenes, que técnicamente aparecían como ‘disponibles’, en muchos casos fueron apropiados por las grandes empresas. La tragedia fue que en muchos casos otros usuarios ya estaban usando esa agua y tenían derechos históricos sin haberlos inscrito y/o regularizado bajo la nueva ley (Bauer, 1998a).

Una vez que el agua superficial había sido totalmente asignada, las compañías siguieron comprando derechos de otros usuarios, incluyendo las aguas de comunidades indígenas. La mayoría de los compradores de derechos de agua eran agentes intermediarios, quienes buscaban re-venderlos a un precio más alto. Han surgido muchos casos en que hubo coerción para hacer que las comunidades indígenas vendieran sus derechos a precios inferiores a los del mercado. Un caso excepcional es el pueblo de Quillagua. Sin importar a qué precio se vendieron, el debate más amplio aquí se enfoca en dos cuestiones claves: eficiencia económica y consentimiento informado.

Peña citó el caso de Quillagua para ilustrar el funcionamiento *eficaz* del mercado de agua, o sea, para transferir agua de usos con bajo valor (producción para autoconsumo o venta local de verduras) a usos de alto valor (producción de cobre). Peña también buscó legitimar este tipo de transacción argumentando que los indígenas que habían vendido sus derechos *conocían* plenamente las implicancias de sus acciones y que, además, tomaron una decisión *racional* basada en una evaluación entre reservar su agua para continuar practicando la agricultura tradicional, o vender sus derechos y utilizar el (mucho) dinero para invertirlo en una vida mejor. Sin embargo, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) sostiene que algunos indígenas vendieron sus derechos firmando papeles que ni podían leer y aceptaron una cantidad de dinero sin saber el valor del mercado.<sup>67</sup> En otros casos, no comprendieron plenamente las implicancias de la ‘venta’, porque los atacameños ven al agua como una parte integral e inseparable de la naturaleza, y el concepto de ‘vender’ el agua es algo ajeno.<sup>68</sup> El hecho de que varios atacameños continuaban utilizando los derechos de agua que habían vendido, aparentemente sin entender que vender los derechos significa que ya no se puede utilizar el recurso, podría avalar la versión del CONADI. Al contrario, el hecho de que la directora de CONADI (una atacameña) se sintió obligada a visitar a las personas que

---

<sup>67</sup> Liliana Cortéz, CONADI, comunicación personal, noviembre de 2003.

<sup>68</sup> Liliana Cortéz; Sandra Berna, Municipalidad de San Pedro de Atacama, comunicación personal, noviembre de 2003.

estaban contemplando vender sus derechos de agua, para intentar convencerlos de que no lo hicieran, puede también indicar que las grandes cantidades de dinero que se pueden obtener por la venta de los derechos es muchas veces irresistible para personas que están acostumbradas a una existencia de auto subsistencia.

Después de la publicación de la Ley Indígena, y en parte como respuesta a estos problemas, CONADI implementó un programa para regularizar los derechos de aguas de los atacameños, que era similar a otros programas para agricultores campesinos en otras partes de Chile (CONADI, 1999; Cuadra, 2000b). En la mayoría de los casos, la regularización procedió sin problemas, sin embargo, en otros la regularización inevitablemente significaba la recuperación de derechos inscritos por otras personas. Por esta razón algunos usuarios se opusieron a algunas regularizaciones.

Un caso emblemático es el del pueblo de Toconce en la parte alta de la cuenca del Río Loa. En los 1950's, el gobierno había concedido a la empresa de agua potable (hoy día ESSAN) un derecho para explotar la mayor parte del caudal del Río Toconce, que los habitantes del pueblo usaban para regar. El derecho de la empresa era de 470 l/s, lo cual deja unos 20 l/s a la comunidad (Cuadra, 2000a), insuficiente para mantener la producción agrícola. En consecuencia las terrazas se secaron y muchos pobladores migraron a Calama para trabajar en las minas. La falta de agua, y la ausencia de agricultura, también resultaron en que los programas gubernamentales de asistencia agrícola no se extendieran a Toconce.<sup>69</sup> En respuesta, la CONADI apoyó a Toconce en reclamar (regularizar) 100 l/s, que pertenecían legalmente a ESSAN, para permitir a los habitantes que permanezcan en el pueblo y restablecieran la producción agrícola bajo riego.<sup>70</sup> Después de una inspección ocular del sitio, el juez otorgó un caudal reducido a la comunidad. Esta decisión fue apelada por ambas partes: la CONADI demandaba los 100 l/s y ESSAN reclamaba que era el dueño legal de todos los derechos.<sup>71</sup> Con un valor de mercado de aproximadamente USD 30,000 por l/s,<sup>72</sup> ESSAN tenía un interés muy evidente en oponerse a la regularización.<sup>73</sup> Al final, la Corte Suprema otorgó los 100 l/s a Toconce.

Un factor importante es que la Ley Indígena permite que los derechos regularizados sean inscritos como derechos colectivos a nombre de la comunidad indígena, en vez de derechos individuales, como requiere el Código de Aguas. En los casos en que los indígenas habían legalmente vendido sus derechos de agua, la CONADI implementó otro programa para recomprarlos. En este proceso, CONADI fue obligada a pagar el valor de mercado de los derechos, sin referencia al precio original de venta.<sup>74</sup> Los derechos re-comprados también se inscribieron como derechos colectivos pero con la condición adicional de que no se puedan vender de nuevo durante 25 años, aunque sí después de este período sólo si toda la comunidad está de acuerdo.<sup>75</sup> A propósito, ahora Minera Escondida no contempla la compra

<sup>69</sup> Mario Armijo, INDAP Calama, comunicación personal, noviembre de 2003.

<sup>70</sup> CONADI no intentó recuperar el caudal original usado históricamente por el pueblo, sino el que permitiría a los pobladores retomar la agricultura como hacían antes (Liliana Cortéz).

<sup>71</sup> Emilio Saez, ESSAN, comunicación personal, diciembre de 2003.

<sup>72</sup> CLP 17,000 – 25,000 (precios de 2003).

<sup>73</sup> El juez preguntó a ESSAN por qué se oponía perder los 100 l/s del Río Toconce cuando ya contaba con un exceso de derechos de agua para poder proveer de agua potable a los centros urbanos. La razón estriba en que ESSAN genera mayores ganancias proveyendo a clientes industriales y realizando transacciones con los mismos derechos que suministrando agua potable (Francisco Bustamante, CONADI, comunicación personal, diciembre de 2003).

<sup>74</sup> A fines de 2003, CONADI recién había pagado más de CLP 16,000 por l/s.

<sup>75</sup> Liliana Cortéz.

de derechos indígenas, principalmente para evitar una situación polémica y/o mala publicidad, tanto en Chile como en el exterior.<sup>76</sup>

Es más complejo aplicar un análisis costo-beneficio a la desviación de agua que mantener los humedales, los cuales no sólo tienen un valor ambiental como hábitat nativo, sino también una importancia social como pastos para el ganado de los atacameños. En resumen, también se ha producido tensión entre la presión para preservar los humedales de un lado, y la presión para emplear el agua dulce que los alimenta en actividades económicas del otro. Por eso, el gobierno chileno ha sido reticente en clasificar estas áreas como humedales bajo la Convención Ramsar de 1971, pues ello lo obligaría a proteger tanto los humedales como sus *fuentes de agua*. Ya se ha alegado varias veces que algunos humedales en la zona se han secado parcial o totalmente debido a la explotación de aguas subterráneas para la minería.<sup>77</sup>

El debate sobre la protección de los humedales es parecido a las tensiones sobre la demarcación de tierras y aguas indígenas bajo la Ley Indígena. Uno de los objetivos de esta ley es transferir el control de las tierras y aguas ancestrales a las comunidades atacameñas. Sin embargo, el proceso de demarcación ha sufrido largas demoras, y el área a ser asignada se ha reducido cada vez más,<sup>78</sup> debido a la posibilidad de que pueda contener importantes recursos minerales e hídricos.<sup>79</sup>

Además, mientras la Ley Indígena señala claramente que se deben proteger (regularizar) los derechos indígenas de agua, no contiene mecanismos específicos para lograr este fin. Por su parte, el Código de Aguas tampoco hace referencia directa a los recursos de agua que pertenecen a los grupos indígenas, aunque los derechos indígenas se pueden regularizar invocando el uso histórico. Sin embargo, un problema en todo Chile es que los derechos históricos son muchas veces muy difíciles de comprobar, porque en la mayoría de los casos no existe ninguna documentación.

La situación con respecto a las aguas subterráneas es muy diferente. Como el agua está *separada* de la tierra, los dueños de la tierra no son dueños del agua subterránea. Además, para obtener derechos de agua subterránea, el solicitante debe demostrar que el caudal pedido existe, y esto requiere la perforación de un pozo. Debido a la escasez de agua en la zona, la enorme demanda del recurso por las minas, y su alto valor económico, la exploración para encontrar aguas subterráneas ha sido extensa, y se ha desplegado tanto sobre tierras habitadas por atacameños como sobre tierras reservadas para su demarcación. Este proceso continúa aun cuando todas las solicitudes para obtener derechos de agua en estas tierras han sido denegadas.<sup>80</sup> La explotación de aguas subterráneas ha producido un alto nivel de resentimiento entre los atacameños, no solo porque ellos sienten que se están llevando su agua subterránea (que perciben como una parte integral de la naturaleza), aun si el pozo no se encuentra en sus tierras. Una de las razones de este descontento es el impacto observado en los humedales aun en casos en que los pozos no estén bombeando agua directamente de los humedales. La ironía es que los atacameños no tienen el poder para gestionar los derechos de

---

<sup>76</sup> Jorge Zeballos.

<sup>77</sup> Liliana Cortéz; Milka Castro, Universidad de Chile, comunicación personal, septiembre de 2003.

<sup>78</sup> Alonso Barros, Universidad Católica del Norte, comunicación personal, noviembre de 2003.

<sup>79</sup> Sandra Berna.

<sup>80</sup> Revisión de solicitudes para explotación y exploración de agua, Municipalidad de San Pedro de Atacama, diciembre de 2003. Esta práctica ya no es tan común porque las empresas mineras no se interesan en comprar derechos de agua subterránea debido a la distancia, el desconocimiento sobre la calidad del agua y la incertidumbre sobre la regularidad del caudal (Jorge Zeballos).

agua subterránea, aunque sea para *no* usarla, porque los costos de perforar un pozo para acceder a derechos de agua subterránea son demasiado altos.

Además, como la DGA cuenta con recursos limitados, no puede monitorear el comportamiento hidrológico a lo largo del país, especialmente en regiones aisladas. En Atacama, la DGA tiene solamente una estación en un área de 6000 km<sup>2</sup>. Su ámbito, que consiste solamente en funciones administrativas, significa que no tiene responsables de fiscalización, por tanto los niveles reales de extracción de agua no son controlados. Para compensar, se espera que las empresas realicen su propio monitoreo y entreguen los datos a la DGA. Claramente esta situación da a los usuarios gran libertad en el uso y abuso del recurso.

Sin embargo, la cuestión del control del agua por los atacameños es todavía más amplia. Aunque se están regularizando los derechos de agua indígenas, el Código de Aguas ha permitido que actores no indígenas hayan tomado control de la mayor parte de los recursos hídricos de la zona. Esto ha causado un gran descontento entre las comunidades atacameñas, especialmente cuando se considera que ellas reciben pocos beneficios del desarrollo económico regional generado por la minería, mientras sufren la mayor parte de los impactos. Algunas empresas mineras extranjeras se están reposicionando como social- y ambientalmente responsables, como es el caso de Minera Escondida (de la empresa australiana BHP Billiton). Escondida ha establecido la Fundación Minera Escondida en San Pedro de Atacama, con el objetivo de promover el desarrollo local entre las comunidades indígenas, trabajando temas como juventud y salud, pero no de agua.<sup>81</sup> Sin embargo, comparado con las ganancias generadas por la mina y con el valor económico de los derechos de agua dulce que la empresa ha obtenido en la zona, el nivel de inversión en la Fundación es mínimo. La presencia de la Fundación también dificultaría cualquier oposición futura de las comunidades a la minera. Desde una perspectiva más amplia, los beneficios del desarrollo regional producidos por la minería en Atacama son también cuestionados, porque los impuestos son bajos y los impactos ambientales significativos. La alcaldesa de San Pedro de Atacama, Sandra Berna, una atacameña, expresa estos sentimientos elocuentemente:

Llevaron agua pero dejaron la Fundación para ayudar. Otras mineras llevan agua y no dejan nada. Es generosa entre comillas [...] Prefiero ser dueña del agua y venderla a Escondida con el valor que tiene.

## Conclusiones

Estudios recientes sobre los resultados sociales de la implementación del Código de Aguas sugieren cada vez más que los supuestos beneficios sociales y de desarrollo de los mecanismos neoliberales no se han materializado en la práctica. De hecho, nueva investigación empírica, incluyendo la presentada aquí, ha identificado impactos sociales negativos para los usuarios de agua más pobres. Atacama es especialmente emblemática en relación a esta cuestión debido a la coexistencia de un sector comercial poderoso, actores sociales relativamente débiles, y la existencia de áreas naturales frágiles. Aquí la introducción del Código de Aguas ha establecido condiciones que han permitido a los intereses comerciales tomar control de la mayor parte de los recursos hídricos de la región, mientras la defensa de derechos consuetudinarios y las fuentes de agua que alimentan a los humedales ha sido precaria. Además, durante el largo debate sobre la modificación del Código de Aguas

<sup>81</sup> Manuel Escalante, Fundación Minera Escondida, comunicación personal, diciembre de 2003.

(1992-2005), el sector minero se encontraba entre aquellos que se oponían cualquier cambio significativo a la ley.

Sin embargo, no son solamente los mecanismos de mercado dentro del Código de Aguas los que han producido estos cambios, sino el conjunto de medidas neoliberales introducidas, incluida la regulación de los derechos de agua por el Derecho Privado (Civil) y la reducción de la fiscalización por parte de la DGA. Junto con nuevos modos de asignación de recursos hídricos en el Norte Grande, estas medidas han contribuido a reconfigurar la economía, el paisaje y la estructura social de la región. A medida que la explotación minera ha aumentado, algunas comunidades atacameñas han sufrido reducciones de los caudales de aguas superficiales y se han visto obligadas a migrar a áreas urbanas, y es posible que algunos humedales se hayan secado.

La relación entre la propiedad privada y la seguridad del agua se puede ver desde dos perspectivas distintas. De un lado, se pueden entender los derechos privados como una forma de ofrecer seguridad a través de su permanencia, la posibilidad de defensa legal, y su potencial como garantía para créditos. Pero, del otro lado, su carácter transferible también los *integra* en el ámbito del mercado, donde se abre la posibilidad de que sean comprados simple y legítimamente por otros usuarios. Aquí, la opción introducida por la Ley Indígena de asignar derechos de agua colectivos a las comunidades indígenas sí aumenta la seguridad de estos derechos, pero a través de la reducción de los mecanismos del libre mercado.

Los grupos que favorecen el Código de Aguas resaltan sus beneficios en términos de eficiencia, evaluados a través de valorizaciones económicas de producción. Sin embargo, un análisis costo-beneficio no puede incorporar ni los ‘costos’ culturales que pueden emerger de las ventas de derechos de agua si éstas resultan en la pérdida de la agricultura, modos de vida y estructuras sociales tradicionales, ni los costos ambientales (y culturales) provenientes de la degradación de los humedales. Estos argumentos se presentan así para enfatizar las tensiones económicas entre las prácticas comunitarias de utilizar agua con un alto valor económico para regar cultivos de auto-consumo que tienen un bajo valor económico, y para luchar por el no uso de las aguas subterráneas.<sup>82</sup> Esto constituye un argumento fundamentalmente neoliberal y utilitario en el que los derechos deberían reflejar tanto el uso económico como el uso eficiente.<sup>83</sup> De hecho, los conflictos sobre el agua en Atacama se concentran alrededor de las dificultades encontradas por grupos no comerciales para justificar la asignación del agua a otros usos, y para controlar los recursos hídricos para tales fines.

De manera parecida, las dimensiones de equidad social del Código de Aguas frecuentemente se expresan en “la ley es igual para todos los chilenos”. Sin embargo, en la práctica, éste no es el caso. La definición de tales leyes se basa en una conceptualización de mecanismos legales y técnicos supuestamente neutros, mientras que en la práctica dependen de diferentes tipos de poder, capital y relaciones sociales, sobre todo del acceso a la información, conocimiento, dinero y al sistema legal.<sup>84</sup> Por lo tanto, los efectos sociales del Código de Aguas no deberían entenderse como los resultados de una política en sí, sino como las consecuencias de una serie más amplia de relaciones sociales – la ley, el mercado y el estatus

---

<sup>82</sup> Alonso Barros.

<sup>83</sup> Tony Bebbington, Universidad de Manchester, comunicación personal, 25 de noviembre de 2006.

<sup>84</sup> Este aspecto emergió mas claramente en la cuenca de La Ligua, donde se dicen que ocurrían frecuentes manipulaciones entre agricultores comerciales, abogados, políticos y funcionarios de la DGA (Budds, 2004).

socio-económico – que favorecen a los actores sociales más poderosos y perjudican a los más débiles.

El principal problema para reformar el Código de Aguas es el hecho de que los derechos de agua tienen el carácter de propiedad privada, que a su vez es protegida por la Constitución. Esto básicamente significa que no se puede hacer ninguna modificación a los derechos de agua existentes, a no ser que el Estado los expropié pagando una compensación al valor de mercado. Esta última opción sólo se ha producido en casos extremos – como el del programa de CONADI para re-comprar derechos de agua indígenas.

No obstante, algunos de los efectos negativos del Código de Aguas, en particular el potencial para acaparar derechos con fines de especulación, pero también las preocupaciones ambientales y sociales, han conducido a un debate en Chile sobre la necesidad de moderar algunos de los mecanismos de libre mercado más extremos de la ley. Después de 12 años de debate y varias propuestas de ley, finalmente se aprobaron algunos cambios menores en 2005. Los principales cambios incluyen la introducción de patentes por el no uso (después de cinco años), la necesidad de justificar el uso y el caudal al solicitar nuevos derechos, mayores poderes para la DGA en relación a las evaluaciones de los recursos hídricos, y mecanismos más simples para regularizar pequeños pozos. La principal limitación de los cambios, sin embargo, es que las nuevas reglas solo se aplicarán a derechos pendientes y futuros, y no retrospectivamente a derechos existentes. Dado que la mayor parte de aguas superficiales - y ahora también aguas subterráneas en las regiones más áridas – ya se han asignado desde hace mucho tiempo, estas medidas tendrán un impacto mínimo. Además, el proceso más fácil de regularización de pozos se aplica principalmente a los agricultores campesinos no indígenas, por lo tanto no traerán beneficios significativos para las comunidades atacameñas, que no utilizan pozos.

## Bibliografía

- Alegría, M. (2004) "History of the water law in Chile and a theoretical and empiric [sic] analysis of the current water rights market", American Water Resources Association International Specialty Conference, Dundee, Escocia, 29 August – 2 September.
- Angell, A. & B. Pollack (1990) "The Chilean elections of 1989 and the politics of the transition to democracy", *Bulletin of Latin American Research* 9(1):1-23.
- Assies, W. (2003) "David versus Goliath in Cochabamba: water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia", *Latin American Perspectives* 30(3):14-36.
- Banco Mundial (1992) *Water Resources Management*, Washington DC: Banco Mundial.
- Bauer, C. (1997) "Bringing Water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976-95", *World Development*, 25(5):639-656.
- Bauer, C. (1998a) *Against the Current? Privatization, Water Markets and the State in Chile*, Boston: Kluwer.
- Bauer, C. (1998b) "Slippery property rights: multiple water uses and the neoliberal model in Chile 1981-1995", *Natural Resources Journal* 38(1):109-155.
- Bauer, C. (2004a) *Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reform*, Washington DC: Resources for the Future.
- Bauer, C. (2004b) "Results of Chilean water markets: empirical research since 1990", *Water Resources Research* 40(9).
- Briscoe, J. (1996) "Water resources management in Chile: lessons from a World Bank study tour", Washington DC: Banco Mundial.
- Briscoe, J., P. Anguita and H. Peña (1997) "Managing water as an economic resource: reflection on the Chilean experience", Washington DC: Banco Mundial.
- Budds, J. (2004) "Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in Chile", *Singapore Journal of Tropical Geography* 25(3):322-342.
- Budds, J. & G. McGranahan (2003) "Do the debates on water privatization miss the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization* 15(2):87-113.
- CONADI (1999) "Proyecto regularización de derechos de agua Provincia El Loa – II Región: Informe Final, Tomo I", Calama: CONADI.
- Cuadra, M. (2000a) "Caso regularización derechos de agua comunidad atacameña de Toconce", Calama: Purifica Consultores.
- Cuadra, M. (2000b) "Teoría y práctica de los derechos ancestrales de agua de las comunidades atacameñas", *Estudios Atacameños* 19:93-112.
- Donoso, G. (2003) "Water markets: case study of Chile's 1981 *Código de Aguas*", Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Dourojeanni, A. (1999) "Debate sobre el *Código de Aguas* de Chile", Santiago: CEPAL.
- Dourojeanni, A. & A. Jouravlev (1999) "El *Código de Aguas* de Chile: entre la ideología y la realidad", Santiago: CEPAL.
- CEPAL (1995) "Mercados de derechos de aguas: entorno legal", Santiago: CEPAL.
- Galaz, V. (2004) "Stealing from the poor? Game theory and the politics of water markets in Chile", *Environmental Politics* 13(2):414-437.

- Gazmuri, R. (1994) "Chile's market-oriented water policy: institutional aspects and achievements" en G. Le Moigne *et al* (Editors) *Water Policy and Water Markets*, pp. 65-78, Washington DC: Banco Mundial.
- Gazmuri, R. & M. Rosegrant (1996) "Chilean water policy: the role of water rights, institutions and markets", *Water Resources Development*, 12(1):33-48.
- Grant, R. (sin fecha) "A future for tradable water rights", [www.freemarketfoundation.com](http://www.freemarketfoundation.com).
- Gundermann, H. (2000) "Las organizaciones étnicas y el discurso de la identidad en el norte de Chile, 1980-2000", *Estudios Atacameños* 19:75-91.
- Hadjigeorgalis, E. (2000) *Private water markets in agriculture and the effects of risk, uncertainty and institutional constraints*, tesis de doctorado, Universidad de California-Davis.
- Hearne, R. & K. Easter (1995) "Water Allocation and Water Markets: An Analysis of Gains-from-Trade in Chile", Washington DC: Banco Mundial.
- Hearne, R. & K. Easter (1997) "The economic and financial gains from water markets in Chile", *Agricultural Economics* 15(3): 187-199.
- León, A. & R. Garay-Flühmann (2005) "Public policy as a means to increase human security in agriculture in a drought-prone area of northern Chile", Human Security and Climate Change International Workshop, Asker, Noruega, 22-23 June.
- Muchnik, E., M. Luraschi & F. Maldini (1997) "Comercialización de los Derechos de Aguas en Chile", Santiago: CEPAL.
- Peña, H. (1996) "Water markets in Chile: what they are, how they have worked, and what needs to be done to strengthen them?", Fourth Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, Washington DC, 25-27 September.
- Ríos, M. & J. Quiroz (1995) *The Market for Water Rights in Chile: Major Issues*, Washington DC: Banco Mundial.
- Romano, D. & M. Leporati (2002) "The distributive impact of the water market in Chile: a case study in Limarí Province, 1981-1997", *Quarterly Journal of International Agriculture* 41(1-2):41-58.
- Rosegrant, M. & H. Binswanger (1994) "Markets in tradable water rights: potential for efficiency gains in developing-country water-resource allocation", *World Development* 22(11):1613-1625.
- Rosegrant, M. & R. Gazmuri (1994) "Reforming water allocation policy through markets in tradable water rights: lessons from Chile, Mexico and California", Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Simpson, L. & K. Ringskog (1998) *Water Markets in the Americas*, Washington DC: Banco Mundial.
- The Economist* (2003) "Liquid assets", 386(8333):13 (19 July).
- Thobani, M. (1995) "Tradable property rights to water: how to improve water use and resolve water conflicts" Washington DC: Banco Mundial.
- Tietenberg, T. (2000) *Environmental and Natural Resource Economics*, 5ª Toma, New York: HarperCollins.
- Trawick, P. (2003) "Against the privatization of water: an indigenous model for improving existing laws and successfully governing the commons", *World Development* 31(6):977-996.

**Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en Chile: recursos hídricos, minería y pueblos indígenas en el Norte Grande**

Zegarra, E. (2002) *Water market and coordination failures: the case of the Limarí valley in Chile*, tesis de doctorado, Universidad de Wisconsin-Madison

## Capítulo 4.5

### Las reformas al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigma en las políticas hídricas?

Ingo Gentes

Investigador Proyecto WALIR Chile

#### Resumen:

Después de largas discusiones que se prolongaron por más de una década, el Estado chileno finalmente modificó en junio del 2005 la legislación de agua vigente desde 1981. La Ley 20.017 es una muestra del fuerte consenso político que tuvo que construir la institucionalidad en el agua, para lograr una corrección funcional al actual modelo basado en derechos de agua transferibles y mercados de aguas superficiales y subterráneos. En el presente trabajo se pretende analizar las recientes reformas bajo una mirada crítica de los derechos locales al agua. Las interrogantes que guían el debate son: ¿Cómo a partir de las reformas se amparan los derechos económicos, sociales y culturales al agua por medio de la institucionalidad?, ¿cuál es el papel que se asignó a los ciudadanos usuarios y a las organizaciones sociales en torno de la gestión del agua?, ¿enfrenta el nuevo marco regulatorio de manera eficaz los problemas públicamente reconocidos, como son las monopolizaciones de derechos de agua, los impactos ambientales negativos, la falta de una gestión integrada del recursos hídricos, así como la exclusión de un reconocimiento genuino e implícito de un pluralismo legal en la gestión y las políticas locales del agua? El análisis siguiente subraya que es la organización social en el agua la que legitima su representatividad por medio de derechos locales y especiales, y su capacidad de colaboración democrática en la funcionalidad de un sistema público de administración del agua (de riego, agua potable y saneamiento), que aún enfrenta los desafíos de ser sostenible y equitativo.

#### I. Introducción

Chile es el único país en el continente sudamericano que cuenta con un marco regulatorio del agua que permite transacciones de los derechos de agua superficiales y subterráneos en el marco de mercados de agua institucionalizados. Por más de dos décadas, el oficialismo ha defendido y, por qué no decirlo, promovido el modelo mercantil de derechos de aguas separado de los derechos al suelo a lo largo del continente como una herramienta eficaz y eficiente, capaz de fomentar una adecuada participación (y organización) social en torno del agua y mejorar incluso la gestión múltiple del recurso hídrico a lo largo del país (véase Bauer, 1997, 2001; DGA, 1999; Peña, 1996, 2002, 2004).<sup>85</sup> Este supuesto se basaba en unos pocos estudios empírico-analíticos (Hearne, 1995; Hearne y Easter, 1995; Ríos Brehm y Quiroz, 1995) en algunas cuencas del país, que –encargados en su mayoría a entidades

---

<sup>85</sup> En términos administrativos e institucionales, son siete las instituciones encargadas de la gestión del agua en Chile: la Dirección de Obras Hidráulicas (DGA) del MOPTT es el órgano competente en materia de gestión de recursos de agua de naturaleza continental (superficial y subterráneo), lo que incluye el control de calidad del agua, la entrega de la concesión y la manutención del registro de propietarios de derechos de agua; el Ministerio de Salud determina las normas de calidad relativas al agua potable y debe velar por su cumplimiento; la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) supervisa específicamente la calidad del agua potable que entregan las empresas sanitarias concesionadas, define y otorga licencias de descargas y administra las tarifas del agua; el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) controla la calidad del agua de riego y vela por el cumplimiento de la normativa pertinente; la Comisión Nacional de Riego (CNR) supervisa el desarrollo de la infraestructura de regadío; mientras que la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) del Ministerio de Defensa regula las descargas de aguas residuales industriales (incluidas las de minería) a puertos, ríos navegables y lagos, y asentamientos humanos en las riberas; la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) coordina el proceso de actualización de las normas de calidad del agua y emisiones, así como la promulgación de normas nuevas (OCDE/ CEPAL, 2004:71ss.).

**“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

internacionales como el Banco Mundial—si bien reconocieron la eficiencia relativa de los mercados de agua en algunas regiones como el Valle de Limarí y Elqui (IV Región) (véase Romano y Leporat, 2002), destacaron también el limitado potencial (en cantidad) de las transacciones de agua entre agricultores y/o otros sectores económicos (mineros, agua potable), y sus amplias carencias socio-organizativas, específicamente para construir una organización social en el marco de una gestión integrada de los recursos hídricos (Floto, 1997; Galaz, 2002,; Bauer, 2002).

El discurso oficial contrasta desde luego con una mirada crítica hacia el interior de los territorios y regiones semirurales del país. El impacto de las actividades productivas, y la falta de regulación y fiscalización de los mercados de agua, en zonas de escasez, han llevado a muchos asentamientos y poblados a lo largo del país a enfrentar situaciones de escasez hídrica y contaminación de cauces y fuentes de agua (Orrego, 2002; Gentes, 2003; Matus et al. 2004). Lo extraño para muchos no fue este escenario que llevó a los gobiernos de la transición de turno a pensar en necesarias reformas, sino más bien la concentración de derechos de agua en manos de pocas empresas (sanitarias) en las más importantes cuencas del país, como la cuenca de Maipú que abastece gran parte de la Región Metropolitana. En los años noventa, la institucionalidad comenzó a elaborar una propuesta con el fin de corregir el marco regulatorio vigente en función de las crecientes demandas por derechos de agua. Paralelamente, el fisco pretendió reconquistar facultades de intervención y control (Peña et al., 2004). El lineamiento planteado fue continuar con un modelo oficial de derechos transferiblesy estrictamente separados del derecho del subsuelo, pero fortalecer una gestión centralizada de los recursos hídricos bajo la tutela de la Dirección General de Aguas (DGA), permitiendo controles e intervenciones públicas en áreas críticas, sea por agotamiento del cauce, sobreexplotación de acuíferos o estancamiento de transacciones de derechos, y restituir cauces ecológicos cuando todos los derechos disponibles han sido asignados.<sup>86</sup>

Si bien en un comienzo se insistió en entregar mayor espacio de participación ciudadana y enfocar la conservación ambiental hídrica, estos enfoques fueron rápidamente desechados a lo largo de los debates interparlamentarios que se alargaron por 13 años. De este modo, la Ley 20.017 no se originó en una consulta popular masiva, incluidos los mecanismos de transparencia o participación delegados a las organizaciones de la sociedad, sino en un consenso tejido por la cúpula política de los partidos de la Concertación y la Alianza por Chile. En sus principios generales, busca vincular un mercado de derechos de agua con una gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), sobre la base de un modelo de una fuerte asociatividad de las organizaciones de usuarios de agua con la oferta de programas públicos.

En este contexto, surgen varias preguntas: ¿Es posible consensuar un modelo mercantil de agua con una gestión ambientalmente sostenible y, si se quiere, socialmente equitativa, si es que se piensa alcanzar las metas públicas en un momento en que gran parte de la

---

<sup>86</sup> Con el Código de Aguas de 1951, el Estado chileno creó la Dirección General de Aguas (DGA) y sus instituciones subordinadas, como un órgano central de control y administración. Recién el Código de Aguas de 1981 se tradujo en un fortalecimiento de la propiedad de derechos privados en lo concerniente al aprovechamiento del agua, cuyas consecuencias prácticas fueron la separación entre agua y tierra, y una libre transferencia de los derechos de aprovechamiento. Paralelo a ello, la predominancia del Estado y la DGA sobre otras instituciones fue restringida en lo que respecta a sus atribuciones jurídicas. De ahí en adelante, los poseedores de derechos de aprovechamiento de aguas dispondrían libremente sobre la forma y medida de estos. La inscripción en el Conservador de Bienes y Raíces, junto con la protección constitucional —y la supresión de derechos de privilegio de algunos sectores económicos— muestran el objetivo del Estado: la liberalización del mercado del agua y, con ello, el traspaso de conflictos de competencia pública al sector privado.

participación no supera niveles de información sobre los programas en marcha (véase Gentes, 2004)?, ¿ se pueden considerar suficientes las facultades delegadas a las organizaciones de usuarios de participar en los niveles operativos y tomas de decisión sobre la gestión (de cuenca, por ejemplo) o las políticas y programas sectoriales?

Algunos investigadores encuentran en la “acción envolvente” del Estado chileno y su mayor órgano administrativo en el agua, la DGA, una razón para la baja incidencia de la gestión local. Reclaman que una rígida institucionalidad hídrica parece permitir solamente una participación funcional de los ciudadanos en el agua, sin procurar un reconocimiento explícito de los derechos locales y la posibilidad de proponer programas alternativos (por ejemplo, en sistemas de agua potable y saneamiento, u obras de riego) y ejercer controles por parte de las nuevas organizaciones de gestión local en torno de su uso y acceso, como un derecho social emblemático.

En el presente trabajo se intenta, en forma muy resumida, conceptualizar en primer lugar los principios intrínsecos del Código de Aguas de 1981. En seguida, nos interesa analizar la reforma al Código de Aguas, Ley 20.017, bajo el abanico de una participación real en las políticas y gestión del recurso hídrico. A partir de ahí, se pretende entregar algunos criterios que podrían integrar una futura estrategia de políticas sociales de agua, en un contexto de reconocimiento genuino de los derechos locales. Finalmente, se ponen a prueba estos criterios en el marco de los crecientes conflictos de agua bajo la tutela de la modernización de las legislaciones hídricas.

## II. Principios del código de aguas de 1981 en relación con los derechos de agua

La promulgación del Código de Aguas de 1981 en Chile ocurre durante la dictadura militar (1973-1989), en una trayectoria en que se cambiaron otras legislaciones que regulan la gestión de los recursos naturales en el país.<sup>87</sup> Revisando los principios esenciales detrás de estos cambios, se reconoce el modelo político promovido en el agua: una libre asignación, y transacción y uso de los derechos de agua en el marco de mercados de agua institucionalizados y centralizados, donde los agentes interactúan y transan los derechos entre sí. Se protege un derecho de aprovechamiento del agua adquirido como propiedad privada por la nueva Constitución Política del país (1981). Sus creadores buscaban establecer así un nuevo marco regulatorio que brindara absoluta seguridad a la propiedad hídrica privada, conduciendo a los emergentes sectores demandantes a un mayor crecimiento y a un desarrollo hacia fuera, sostenido en un modelo de gestión liberal de los recursos hídricos.<sup>88</sup>

En qué medida fue adoptada la doctrina neoliberal por el régimen militar se puede contemplar en una de las declaraciones de uno de sus principales promotores, Hernán Büchi, quien era partidario de modificaciones en el ámbito de la legislación y administración del agua:

Régimen de Aguas. El sentido que tuvo la acción gubernativa en este campo fue (...) crear derechos sólidos de propiedad, no sobre el agua misma sino sobre el uso de las

<sup>87</sup> Constitución Política (1981); Código de Minería (1978); Código de Pesca (1978), Decreto Forestal (1974), entre otros.

<sup>88</sup> En concreto, los sectores inversionistas en hidroenergía, minería, agua potable y saneamiento, agroindustria, agroforestal y pesca industrial (Berghammer Vega, 1994).

aguas, y facilitar por todos los medios el funcionamiento ordenado del mercado. Las normas que se dictaron tuvieron la creatividad suficiente para distinguir -entre lo que se llama derechos consuntivos y no consuntivos- el caso de las aguas que se consumen, y por lo tanto se sustraen para siempre del cauce natural, y por otro lado, el de las aguas que se usan para ser devueltas con posterioridad, que es lo que hacen las centrales hidroeléctricas, por ejemplo. El tema de las aguas arrastró siempre las mismas inercias que gravaron el desarrollo de la minería. El mismo tipo de razones y sinrazones: que las aguas son públicas, que son de todos, que es el Estado el ente que ha de encargarse de administrarlas (...). El mismo discurso que no lleva más que a derrochar y sub-utilizar el recurso. ¿Qué ventaja tiene para un agricultor hacer una instalación de riego por goteo si está imposibilitado de vender a otro las aguas que él ahorrará con ese sistema? Tampoco en este terreno la asimilación de los principios y mecanismos modernizadores de economía de mercado fue fácil. Costó mucho introducirlos (...). El debate sobre el aprovechamiento de las aguas es relevante en muchas partes del mundo. (...). Los hechos son indesmentibles: el problema va a persistir mientras no se deje funcionar al mercado, para lo cual es fundamental previamente ir al reconocimiento cabal de los derechos de propiedad en el sector y de las reglas de mercado. Porque en definitiva el problema se reduce a eso, no obstante que la palabra propiedad sea todavía una palabra maldita en muchos campos. El propio gobierno militar no se atrevió a usar la palabra directamente. Se habla de propiedad sobre el derecho de aprovechamiento de aguas, no de propiedad de las aguas. El temor es absurdo. La propiedad es de lejos el sistema que mejor resguarda la función social y la correcta asignación de los recursos (Büchi, 1992:85-87).

Esta visión se plasmó pocos meses después en la Ley N° 2.603 de 1979, que posteriormente formaría el Código de Aguas de 1981, donde se vislumbraban premisas similares: i) la regulación de los derechos de agua debería ser compatible con una política de libre mercado; ii) la libertad en la transacción del recurso debería generar espacio para grandes inversiones en tecnologías de riego; iii) los impuestos anuales por derechos de agua no utilizados deberían fortalecer la venta del recurso; y iv) la eficiencia en general debería mejorar y el sector agrario debiera ser modernizado.

Con excepción del punto iii), todas estas premisas se integraron como *Leitmotiv* en el Código de Aguas de 1981. Desde la óptica del Estado, compete entonces relacionar los distintos y divergentes intereses existentes. El sector agrícola, presidido por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), se interesaba sobre todo en la fuerte regulación y protección de la propiedad privada del agua (y en este caso, en primera línea, por la protección frente a posibles expropiaciones), y en la limitación del rol del Estado luego del fallido intento de reforma agraria de los años setenta. Círculos neoliberales pedían una implementación aún más estricta de mecanismos de libre mercado en el sector del agua, en el sentido de permitir gran movilidad y eficiencia en la administración del recurso. La legislación debería adecuarse al objetivo de una "política nacional de aguas" (Bauer, 1995:104).

El Código de Aguas de 1981 ancló tres principios en la legislación chilena, que a continuación serán revisados más extensamente: i) la libertad en la forma de aprovechamiento del agua; ii) la gratuidad de la concesión de derechos de aprovechamiento; y iii) un rol limitado del Estado y las instituciones.

La política neoliberal de la Junta Militar se decantó marcadamente en las diversas modificaciones a la legislación respecto de la gestión de recursos naturales. Como

consecuencia de ello, fueron privilegiados sectores lucrativos de la economía (entre otros, la minería) y, en cambio, economías colectivas tradicionales fueron legalmente limitadas (Gentes, 2000). Una consecuencia directa fue que los derechos consuetudinarios de ciertas comunidades ya no gozan del reconocimiento jurídico; sin embargo, la inscripción como poseedor oficial de títulos fue propiciada por el Estado (Vergara Blanco, 1998a:162).

De acuerdo con Ríos Brehm/ Quiroz (1995:2) y Bauer (1995:36), el legislador tomó las siguientes medidas para estructurar el Código de Aguas conforme con la política económica liberal:

- Los derechos de agua son separados de los derechos de tierras y transformados en un bien transable. Los derechos de agua adquiridos tienen, de acuerdo con la definición contenida en la legislación, el estatus de propiedad privada. La Constitución Política determina el derecho de aprovechamiento como parte del derecho privado (Figuroa del Río, 1995); la aplicación de la nueva legislación de aguas ya no está determinada por el tipo de aprovechamiento, lo que elimina las listas de prioridades para el acceso al agua; formalmente, el Estado permanece como propietario de todas las aguas, eso sí con menores obligaciones. En caso de simultaneidad de solicitudes de aprovechamiento, la concesión puede ser rematada al mejor postor. Una vez entregada esta, no existen nuevos cobros (por ejemplo, impuestos) para el poseedor de los derechos de agua.
- El rol del Estado en caso de conflictos es muy restringido; las tareas de la Dirección General de Aguas, bajo la tutela del Ministerio de Obras Públicas, se centran en la infraestructura para el aprovisionamiento de agua, así como en su control, protección y organización de la distribución (véase el Art. 298-307 y Art. 314). Los conflictos entre los poseedores de derechos de aprovechamiento deben ser resueltos de acuerdo con las normas vigentes del Derecho Civil.
- Junto con el derecho de aprovechamiento consuntivo (Art. 12) -característico para los sectores mineros y de riego- se implementa un derecho de aprovechamiento no consuntivo, principalmente para las empresas productoras de energía hidroeléctrica. Mientras el primero autoriza la explotación completa de la fuente de agua, el segundo obliga al poseedor del título de agua a mantener la calidad y cantidad de las reservas de agua a su disposición. Los derechos anteriores son en parte asumidos como vigentes y en parte regularizados; a la mayor parte de los derechos consuetudinarios se les concederá posteriormente una inscripción de oficio en el Registro de Propietarios.
- Las obligaciones para los dueños de derechos de aprovechamiento fueron eliminadas; de ese modo, el agua pasó de ser un bien nacional un bien económico. En vista del aumento de los períodos de sequía y de la demanda de agua por parte de la industria y la minería, un recurso de todos se transformó en una materia prima transable en acciones para algunos.

Como resultado más visible, hoy en día, las aguas distribuidas en cada cuenca conforme con los diferentes usos destacados, pueden estar sometidas a transacciones económicas entre personas naturales o jurídicas. De acuerdo con el Código de Aguas de 1981, el objeto de esta comercialización no son las aguas mismas, que se mantienen como bienes nacionales de uso público, sino el derecho de aprovechamiento de ellas (Art. 5°). No obstante, es una “privatización encubierta” del recurso, ya que una vez concedido este derecho, conforme con las normas establecidas en el mismo Código, este se constituye jurídicamente como un

## **“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

derecho de agua negociable. La legislación de agua vigente en Chile fue promovida por más de dos décadas por agentes de las políticas nacionales junto a asesores internacionales como el modelo para reformar otras legislaciones en la región y el mundo (Bauer, 2004).

En resumen, entre los años 1981 y 2005, Chile cuenta con una legislación de agua donde: i) los derechos de agua son totalmente independientes de los derechos de propiedad de la tierra y pueden venderse, comprarse y transferirse libremente; ii) las solicitudes de nuevos derechos de agua no están sujetas al tipo de uso y no existe un orden de prioridades en cuanto a la utilización del recurso; iii) el Estado asigna los derechos de agua a título gratuito y, cuando se presentan solicitudes simultáneas por los mismos derechos, éstos se otorgan al mejor postor, por medio del remate, sin fijar tributo alguno, hecho que solo ocurrió en muy contadas ocasiones; iv) el papel del Estado en la solución de controversias es muy limitado; estas se resuelven más bien mediante negociaciones privadas o a través del sistema judicial; v) se definen usos consuntivos y usos no consuntivos en el agua para promover la construcción de plantas hidroeléctricas en los cursos superiores de las cuencas, sin que éstas afecten a los derechos consuntivos nuevos o existentes otorgados en los cursos inferiores con fines de riego; y x) en líneas generales, el derecho de uso de las aguas subterráneas se rige por las mismas normas legislativas que el de las aguas de superficie con algunas normas especiales (Rosegrant y Gazmuri, 1994; Muchnik et al., 1997).

Ahora, la gestión, la participación social y los derechos de las organizaciones de usuarios en las políticas públicas hídricas en territorios rurales están enmarcados en las recientes reformas a la legislación del agua en el año 2005 (Ley N° 20.017).

### **III. La reforma al código de aguas, la Ley 20.017 y su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales**

Las modificaciones que, en concreto, tomaron 13 años desde el primer debate parlamentario (1992), dan cuenta que en el Chile actual es indispensable formar un consenso político amplio entre todos los sectores parlamentarios y los intereses privados sobre la necesidad de modernizar la legislación (Gentes, 2005; Gentes y Yañez, 2005). En el agua, la reforma de 2005 planteó que el fisco debe: i) corregir las falencias de mercados de derechos de aprovechamiento del agua; ii) otorgar mayores facultades al ente de la administración pública (DGA) encargado de la re-regulación, intermediación, control y sanción ; iii) asumir la necesidad de una protección pública del bien hídrico más explícito en lo atinente a las aguas y cauces ; iv) reconocer y fortalecer el estatus de la organización social del agua.

No obstante, la reforma no cambió ninguno de los principios básicos que han caracterizado a la legislación hídrica en las últimas décadas, como son: el libre ejercicio del derecho de aprovechamiento y la no afectación de derechos de aprovechamiento ya existentes.

En términos generales, dentro de las funciones y facultades que corresponden a la DAG destacan el otorgamiento y la constitución original de derechos de aprovechamiento del agua, como por ejemplo, permisos para extraer agua desde fuentes naturales (sean subterráneas o superficiales) para cualquier uso (con la modificación de la Ley 20.017, estos usos deben ser justificados, sean de agua potable, minería e industria, riego, hidroelectricidad, etc.) y quienquiera sea el peticionario (instituciones o empresas públicas o privadas).

La solicitud de un derecho de aprovechamiento para hacer uso de un determinado caudal de agua, sea superficial o subterráneo, debe indicar a partir del 2006, entre otras cosas, la cantidad de agua que se desea extraer. Hasta la modificación de junio 2005, en el procedimiento no fue obligación indicar los fines de los usos solicitados, ni tampoco justificar el caudal solicitado. A partir de la modificación se deben tanto anotar los fines para los que se usa el agua, así como justificar la cantidad de agua solicitada. Esta norma no tiene la condición de ser retroactiva en cuanto a los derechos ya otorgados, incluidos los derechos consuetudinarios o ancestrales a nombre de indígenas. El pago en efectivo de una patente por no uso del derecho -y no como privilegian las legislaciones de otros países (España, Argentina) o regiones (oeste de EE.UU.), que estipulan un pago por el otorgamiento de derechos de aprovechamiento (William Obreque, 2003). También es una medida de carácter única en el continente. El fisco opta de esta manera por agilizar un mercado de derechos de agua en vez de intervenir directamente en los derechos de aprovechamiento asignados y que en algunas cuencas del país han llevado a la monopolización en pocos sectores pertenecientes a las empresas hidroeléctricas. Los resguardos y amparos ambientales de la Ley 20.017, por su parte, priorizan en su esencia medidas mitigatorias de recomposición y recuperación, antes que principios de prevención y precaución explícita, y reconstitución de caudales ecológicos o derechos patrimoniales (Dougnac, 1993).

A continuación, la Ley 20.017 establece medidas de publicidad a la que debe ser sometida la solicitud, que consisten básicamente en publicaciones en periódicos, dentro de un período de 30 días, a partir de la recepción de la solicitud, para que terceros afectados puedan hacer valer sus derechos solicitados en un mismo cauce. La legislación chilena contiene aquí otra particularidad (artículo 142 y 141, inciso tercero del Código de Aguas), y es que cuando hay otra persona que solicita derechos sobre las mismas aguas y no hubiere recursos suficientes para abastecer todas las solicitudes, “(...) el agua disponible se deberá subastar al mejor postor”. Una vez cumplidos los requerimientos y procedimientos anteriores es decir, la solicitud cumplió con todas las formalidades legales y el otorgamiento no afecta a derechos de terceros, de modo que el caudal de agua se encuentra disponible-, la DGA está obligada a constituir el derecho en favor del particular, dictando la resolución para tal efecto (Jaeger, en Garduño, 2003).

Un aspecto en que la legislación chilena del agua ha sido aparentemente débil –y a nuestro entender lo seguirá siendo-, es en la protección de los usos ambientales, recreativos o caudales ecológicos en las cuencas (OCDE/CEPAL, 2005), donde los derechos de agua ya han sido asignados casi por la totalidad a usuarios, en general, distintos de las comunidades locales (Dourojeanni/ Jouravlev, 1999a). Por otra parte, representantes de la administración pública alegan desde hace años contra el hecho de que, en centros urbanos, muchos usuarios no usan efectivamente los derechos que les han sido otorgados (Peña, 2002). Es principalmente por estas dos razones que se pretende agilizar los mecanismos de remate en los procedimientos de la (re)asignación de derechos de agua en el mercado de bienes, que antes de la reforma fueron considerados ineficientes. Según las propias autoridades administrativas: “(...) después de 20 años de aplicación no puede haber duda respecto de la ineficacia del remate como mecanismos de decisión respecto de la asignación de los derechos originales, ya que en la práctica se ha comprobado que los supuestos para el mismo no alcanzan al uno por mil de las solicitudes y, en consecuencia, no ha existido otra limitación para la asignación de nuevos derechos que la disponibilidad física del recurso y la no afectación de los derechos de terceros” (Peña, 2002:7).

**“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

En concreto, la reforma por medio de la Ley 20.017 introduce mecanismos de pago de una patente por no utilización de los derechos de aprovechamiento (Art. 129 bis 4). La Dirección General de Aguas podrá declarar áreas de restricción, especialmente en zonas de acuíferos (Art. 63), y zonas de escasez (Art. 314). Además de llevar un registro actualizado de derechos de aprovechamientos (Art. 122), y paralizar obras o labores en cauces naturales que “no cuenten con la autorización competente y que pudieran ocasionar perjuicios a terceros” (Art. 129). Llamen la atención la posibilidad por parte del fisco de limitar un caudal (Art. 147), y un reglamento elaborado para rematar derechos. Este último se refiere principalmente a casos de derechos de aprovechamiento de agua constituidos que no han sido utilizados y/o cuyas patentes no han sido pagadas, por ejemplo, las que poseen muchas empresas de servicios públicos sanitarios (Art. 129 bis 16), o cuando se presentan dos o más solicitudes de exploración de aguas subterráneas sobre una extensión territorial de bienes nacionales (Art. 58, 142).

A partir de la reforma, la Presidenta de la República podrá denegar parcialmente una petición de derecho de aprovechamiento cuando sea necesario, y reservar el recurso para el abastecimiento de la población, “o por solicitudes de derechos no consuntivos, y por circunstancias excepcionales y de interés nacional” (Art. 147).

La declaración de los caudales ecológicos mínimos pretende armonizar de esta manera las normas ya dispuestas en la Ley de Bases del Medio Ambiente (Art. 129). No obstante, se vincula estos caudales mínimos ecológicos con un límite hidrológico, que debe ser controlado permanente mediante un sistema exacto de monitoreo, y su intercalación –y no contradicción- con los derechos ya existentes, como señala el segundo y tercer párrafo del Art. 129 modificado: “Artículo 129 bis 1.- Al constituir los derechos de aprovechamiento de aguas, la Dirección General de Aguas velará por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimo, el cual sólo afectará a los nuevos derechos que se constituyan, para lo cual deberá considerar también las condiciones naturales pertinentes para cada fuente superficial. El caudal ecológico mínimo no podrá ser superior al veinte por ciento del caudal medio anual de la respectiva fuente superficial. En casos calificados, y previo informe favorable de la Comisión Regional del Medio Ambiente respectiva, el Presidente de la República podrá, mediante decreto fundado, fijar caudales ecológicos mínimos diferentes, sin atenerse a la limitación establecida en el inciso anterior, no pudiendo afectar derechos de aprovechamiento existentes. Si la respectiva fuente natural recorre más de una Región, el informe será evacuado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente. El caudal ecológico que se fije en virtud de lo dispuesto en el presente inciso, no podrá ser superior al cuarenta por ciento del caudal medio anual de la respectiva fuente superficial”.

Además, se pretende regularizar las captaciones no oficiales (especialmente de pozos) a través de inscripciones y límites (gratuitos) de captación como señala el Art. 4 transitorio: “...La Dirección General de Aguas constituirá derechos de aprovechamiento permanentes sobre aguas subterráneas por un caudal de hasta 2 litros por segundo, para las Regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive y hasta 4 litros por segundo en el resto de las Regiones, sobre captaciones que hayan sido construidas antes del 30 de junio de 2004. Las solicitudes deberán ser presentadas hasta seis meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.”

Se otorga personalidad jurídica (Art.196) a las comunidades de agua<sup>89</sup> establecidas según norma. A las Juntas de Vigilancia y cooperativas y comités de agua potable se les entregan facultades de vigilancia de construcciones en cauces de cuencas puestas (Art. 299. letra c) en los sectores rurales, a fin de regularizar las obras de captaciones (por ejemplo, pozos construidos) (Art. 6 transitorio). Además, en términos de descentralización y equidad del sistema de agua, se estipula que el 75% del producto neto de las patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y remates tendrán que ser repartidos anualmente de la siguiente forma: 65% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y 10% proporcionalmente a la superficie de las cuencas de las respectivas comunas (Art. 129 bis 19).

Ahora, ¿cómo se contextualizan las reformas hídricas del 2005 con los derechos locales al agua que exigen, por ejemplo, las comunidades indígenas?

Si se cruzan los logros de los programas públicos del sector hídrico en Chile (Gentes y Yáñez, 2005) con los futuros parámetros de un desarrollo nacional hídrico mediante figuras público-privadas de financiamiento, el tema de una política de “discriminación hídrica y territorial positiva” definitivamente no ha pasado por efectuar también modificaciones en las legislaciones adyacentes y vinculantes (Ley Indígena; Ley de Riego; Ley de Bases de Medio Ambiente; Ley de Minería, entre otras).

La **Ley Indígena** de 1993, por ejemplo, sólo permite por el momento una asignación prodiscriminatoria a las comunidades indígenas del Norte del país (art 64, 65, Ley Indígena). Este cuerpo normativo implica una superposición entre las organizaciones tradicionales y aquellas introducidas por la legislación, como son las Comunidades de Agua, las Juntas de Vigilancia o las Asociaciones de Canalistas. En la práctica, en una comunidad indígena hay generalmente más de un canal, con lo que la existencia de una organización comunal con varias comunidades de aguas revaloriza el patrón de asentamiento, estructura, poder y gestión de los recursos. La comunidad indígena (sea de carácter formal o no formal) considera, como parte de ella, las tierras y las aguas que las irrigan como una unidad territorial y se puede “argüir que la ley no puede venir a desarticular formalmente una organización, como es la comunidad indígena (...)” (Albornoz Guzmán, 2000:8).

---

<sup>89</sup> En Chile, los usuarios de agua se encuentran organizados en distintos tipos de organismos, dependiendo de la fuente y uso que se hagan de los recursos hídricos. En teoría, son estas organizaciones las que administran y distribuyen las aguas, cumpliendo la Dirección General de Aguas (DGA) una labor de tuición general y regulación. Estas organizaciones, en la búsqueda del uso conforme a derecho del agua por parte de sus miembros, pueden cobrar derechos o cuotas para la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura de repartición del agua. Los distintos tipos de organizaciones de usuarios son: i) las Juntas de Vigilancia, que es una organización de usuarios que aprovechan aguas de una misma corriente superficial, con el fin de administrar y distribuir las aguas sobre cuyos miembros tengan derechos, explotar y conservar las obras de aprovechamiento común, entre otros fines. Como sus atribuciones giran en torno a los cauces naturales, también tiene funciones como la declaración de escasez de los recursos, pudiendo reasignar las aguas según lo estime su directorio; ii) Asociaciones de Canalistas que son grupos de usuarios que son responsables de la administración de la infraestructura primaria como embalses y canales, y poseen personalidad jurídica; iii) Comunidades de aguas que, en el fondo son idénticas a las anteriores, aun cuando no poseen personalidad jurídica (eso cambió mediante la ley 20.017 de junio 2005); iv) Comunidades de obras de drenaje, que constituye el grupo de usuarios que aprovechan obras de drenaje o desagüe en beneficio común (véase Brown Fernández, Ernesto/ Saldivia Medina, Juan Eduardo (2000): Informe Nacional sobre la gestión del Agua en Chile. Santiago de Chile, GWP-SAMTAC). Las organizaciones de usuarios existentes, en general, presentan varias limitaciones que entran su accionar en la actualidad. En efecto, por ejemplo, la legislación chilena no distingue una participación segmentada de usuarios de derechos consuntivos y no consuntivos, en las Juntas de Vigilancia; de esta forma, por ejemplo, un gran usuario hidroeléctrico en un río puede tener derecho a dominar la gestión de una determinada Junta de Vigilancia (Floto, 1997; Galaz, 2002; Gentes, 2003; Bauer, 2001, 2004).

Por su parte, la **Ley de Bases de Medio Ambiente** (Ley N° 19.300) sustenta una política liberal del agua. Si bien la Ley N° 19.300 destaca en pasajes centrales de los Artículos 1, 41 y 42 la necesidad y obligatoriedad de las entidades públicas de proteger y conservar los biosistemas e impone a los derechos de aprovechamiento de aguas una manutención mínima del caudal ecológico (por ejemplo, que las aguas de superficie y subterráneas deben ser consideradas como una unidad natural), el anexo del Artículo 1 deja al Estado abierto a la posibilidad de aplicar la legislación más acorde con las industrias, “sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”. La Ley de Bases de Medio Ambiente no es vinculante con otras legislaciones ni mucho menos resolutive en caso de conflictos de agua entre usuarios formales o no formales, los cuales son muy frecuentes en los territorios rurales con altos impactos de sectores económicos.

La **Ley de Riego** es un clásico cuerpo normativo de políticas públicas de fomento al riego, que busca principalmente la inversión de capitales privados en obras de riego. También este marco regulatorio carece de criterios y procedimientos claros para determinar las dotaciones básicas, mínimas y máximas de un sistema de cuenca o de unidad. Tampoco elabora mecanismos de cómo debe funcionar la administración por medio del mercado de derechos de aguas. En ningún párrafo se refiere a los niveles y grados de participación de las comunidades en el diseño, planificación, ejecución y control de obras de riego. En concordancia con esta ley, la recién formulada Política Nacional de Riego (2003) busca en sus objetivos principales implementar una alta rentabilidad, tecnologización y competitividad del sector agropecuario de riego. En la actualidad, la Comisión Nacional de Riego (CNR) está implementando un sistema de desarrollo de las comunidades de aguas que ha permitido avanzar solamente en los temas que el Estado promueve.<sup>90</sup> El objetivo es, según el fisco, contribuir a la modernización de las organizaciones de usuarios de aguas, para que se transformen en organizaciones integradas que, además de cumplir con sus funciones básicas, establezcan lazos efectivos con los servicios estatales y privados para garantizar a todos sus integrantes un aprovechamiento óptimo de las aguas a su disposición, mediante un desarrollo productivo competitivo basado en la agricultura de riego (CNR, 2003). El documento técnico deja vislumbrar sus debilidades cuando se plantea, por un lado, “fomentar el mercado de agua” (CNR, 2003: 6), pero a la vez perfeccionar el rol subsidiario (e intervencionista, entonces, del Estado), ya que “... se ha visto que el mercado por sí sólo no siempre es capaz de incorporar toda la complejidad de la situación de mediano a largo plazo, en relación a la disponibilidad del recursos hídrico” (CNR, 2003:32). En un solo punto el documento toca aspectos de reserva o caudal ecológico en relación con las externalidades de mercado que producen las empresas mineras en zonas agropecuarias, ya que muchas veces las

---

<sup>90</sup> Como resultado más visible, entre los años 1987 y 2004 han aumentado los fondos disponibles para promover la inversión privada en obras de infraestructura de riego y drenaje, de US\$ 0,7 millones a US\$ 41 millones, respectivamente. En este contexto, la inversión destinada a organizaciones de usuarios de aguas -actualmente hay unas 2.900 formalmente constituidas en el país- ha llegado a representar el 61% de la inversión en el año 2004. Las cifras confirman la expansión e importancia del sector silvoagropecuario, que es el sector con mayor crecimiento en los últimos años (PIB año 2004  $\Delta$ + 6,6 % respecto de 2003), y el eje productivo que genera más mano de obra (783.000 empleos anuales). Según el censo sectorial realizado el año 1997, son 125.216 predios con riego los que sustentan gran parte de estos resultados, concentrados entre las III y VIII regiones. El 55% de las explotaciones regadas tienen una superficie menor a 2 ha (27% menor a 0,5 ha – sitios), y el 53% de la superficie regada presenta predios de menos de 50 ha. En materia de riego, entre el año 2000 y 2004, la Comisión Nacional de Riego ha intervenido 541.535 ha a través de la Ley de Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje, de las cuales 35.198 han sido tecnificadas. La superficie fue intervenida mediante 2.696 proyectos, que han beneficiado a 69.283 agricultores y representan una inversión total de 102 mil millones de pesos. Se debe destacar que en este periodo se han incorporado 22.530 ha a nuevo riego.

transacciones de derechos de agua entre agricultores y empresas "... significan el traspaso de recursos hídricos de una cuenca a otra, ya que frecuentemente cerca de 70% de los caudales usados como derechos consuntivos retornan hacia aguas abajo" (CNR, 2003:32).

Por otra parte, existen lo que denominamos "leyes fuertes" que implican una política de prioridades, como el caso del **Código de Minería**. El Estado, como propietario, accionista y quien entrega las concesiones mineras, está directamente interesado en una "conveniente y cómoda exploración y explotación minera (...)" (Código de Minería, Ley No. 18.248 1983: Art. 120).<sup>91</sup> Al mismo tiempo, los Artículos 110 y 111 ligan la entrega de una concesión minera con el expreso y amplio derecho de aprovechamiento de las aguas que se encuentren en el terreno de explotación de los recursos mineros subterráneos.<sup>92</sup>

En suma, la falta de una entidad fiscalizadora única y un sistema público de compensación de derechos de aguas cedidos en los territorios, redundan en el caso chileno en fuertes desequilibrios del sistema de agua: una debilidad generalizada de los actuales mecanismos de control sobre usos sostenibles, de concertación equitativa de actores, y falta de medidas de preservación y conservación ambiental.<sup>93</sup> El problema de la inexistencia de una entidad pública legalmente responsable ha provocado problemas especialmente en la administración y asistencia técnica de los servicios. En efecto, ninguna institución del Estado tiene dentro de sus funciones normadas por ley la competencia en el tema de los servicios sanitarios del sector rural. La Superintendencia de Servicios Sanitarios solo tiene competencia para regular el sector urbano, quedando actualmente inhabilitada en todo el territorio rural.<sup>94</sup>

Los mercados de agua tal como se dan hoy en día ofrecen escenarios poco transparentes para negociaciones de actores con derechos formales y no formales de agua y privilegian la fusión entre intereses públicos y privados. Estos escenarios se agravan aún más cuando: i) se favorece el acceso legal prioritario de determinados sectores económicos -la demanda- frente a consideraciones de conservación (ambiental e hídrica), y por tanto, la forma de

---

<sup>91</sup> Los pasajes centrales de los Artículos 1, 2 y 22 del Código de Minería de 1983 son: "Artículo 1.-El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas (...). Artículo 2.- La concesión minera es un derecho real e inmueble; distinto e independiente del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponible al Estado y a cualquier persona; transferible y transmisible, susceptible de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; (...). La concesión minera puede ser de exploración o de explotación; esta última se denomina también pertenencia: cada vez que este Código se refiere a la o las concesiones, se entiende que comprende ambas especies de concesiones mineras. Artículo 22.- Toda persona puede hacer manifestaciones o pedimentos y adquirir concesiones mineras en trámites o constituidas, o cuotas en ellas, o acciones en sociedades regidas por este Código (...)."

<sup>92</sup> Con respecto a ello, lo expresado en los artículos 110 y 111 del Código de Minería de 1983: "Artículo 110.- El titular de concesión minera tiene, por el solo ministerio de la ley, el derecho de aprovechamiento de las aguas halladas en las labores de su concesión, en la medida en que tales aguas sean necesarias para los trabajos de exploración, de explotación y de beneficio que pueda realizar, según la especie de concesión de que se trate. Estos derechos son inseparables de la concesión minera y se extinguirán con ésta. Artículo 111.- El uso de las demás aguas necesarias para explorar, explotar o beneficiar sustancias minerales se sujetará a las disposiciones del Código de Aguas y demás leyes aplicables."

<sup>93</sup> Véase nota a pie de página 2.

<sup>94</sup> Después de 40 años de vigencia del programa de agua potable y saneamiento en el sector rural, algunos funcionarios públicos reclaman que aún tan solo se cuenta con la voluntad política de los gobiernos de turno y de los parlamentarios de los distritos rurales para llevar adelante este programa, puesto que las localidades rurales no fueron incluidas en la Ley Sanitaria que fija la institucionalidad para esa industria, probablemente porque los servicios rurales no se autofinancian (Alegría/ Charpentier, 2004).

implementación de la expropiación (y compensación) de derechos que causa impactos socioeconómicos, ambientales y patrimoniales negativos, lo que no ha sido definido en la Reforma del 2005; tampoco, por ejemplo, las posibilidades de re-uso o la eficiencia y readaptación de sistemas locales (públicos y comunitarios) de riego; ii) las estrategias y programas públicos aún no dejan un espacio flexible a la gestión y práctica social en muchos territorios; iii) se superponen acuerdos de libre comercio y de inversión a los marcos legales nacionales, lo que también condiciona la acción hídrica pública y la gestión ambiental local; y iv) la tendencia continúa siendo abastecer las crecientes demandas de los sectores mineros - mientras los niveles de agua en muchas cuencas del país, como la del Río Loa, ya requieren una intervención directa del Estado, y ser declaradas zonas de escasez- en paralelo a un mayor grado de contaminación y falta de organización social y resolución de conflictos efectiva (Gentes, 2004).

En cambio, una política de sostenibilidad hídrica activa debería acoger, en conjunto con la aplicación de instrumentos económicos de valorización del agua en todos los territorios, la creciente preocupación por el patrimonio ambiental e hídrico y fomentar una gestión de cuenca hidrográfica mediante consejos o plataformas ciudadanas de concertación de (micro)cuenas. Estos podrían cumplir una triple función: i) proteger el ambiente por medio de programas específicos de gestión local y territorial; ii) prevenir y evitar la construcción de monopolios de derechos tenientes, mediante un registro descentralizado que permita tanto las transacciones respectivas, como establecer nuevos derechos y autorizar transferencias, cumpliendo con principios básicos de las legislaciones sectoriales importantes (agua, ambiental, indígena, de salud; y iii) habilitar un sistema moderno de contabilidad y cuentas públicas participativas, que permitan reducir los grados de especulación con los precios de los derechos de agua.

#### **IV. Consideraciones finales o anatomía de los conflictos sobre el agua**

En Chile, la mayoría de los conflictos sobre el acceso y uso del agua surgen en el ámbito local, y parten por una demanda de reconocimiento, sea colectivo o comunitario. Sin embargo, la negociación entre los actores interesados y las entidades públicas no incluye a todos los actores de igual manera, especialmente en el acceso a la información y el derecho a la toma de decisiones (Gentes, 2003; Cuadra Lizana, 2002; Lillo Vera, 2003a, b).

Los conflictos ambientales surgidos en los últimos años han hecho posible una mayor concientización de muchas localidades y asentamientos humanos frente a las externalidades y la gestión público-privada.<sup>95</sup> La nueva “acción ecosocial” pareciera de esta manera contestataria a la acción pública, y plantea modelos alternativos de desarrollo (hídrico y ambiental) sostenible (Bravo y otros, 2003; Matus y otros, 2004; Osorio/Carrasco, 2005). Los

---

<sup>95</sup> Dos casos emblemáticos, que fueron ampliamente discutidos en la prensa televisiva, radial y escrita, son el proyecto minero Pascua Lama, de la transnacional Barrick Gold, que pretende remover dos glaciares en la III Región, y el proyecto de Celulosa Arauco, que causó la contaminación de cauces de agua y la muerte de cisnes de cuello negro, en vías de extinción. Ambos recibieron Estudios de Impacto Ambiental favorables en el año 2001, lo que arrojó miradas críticas y protestas regionales e internacionales a la operación de la política ambiental implementada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la CONAMA (Véase Comisión Regional del Medio Ambiente, COREMA, 2001: Segundo informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones al estudio de impacto ambiental del proyecto "modificaciones proyecto Pascua Lama" de la compañía Minera Nevada Ltda. Región de Atacama, Gobierno de Chile; Luna y otros, 2004).

últimos informes del PNUD (2004) y la OCDE (2005) constatan, entre otros, una alta cantidad de contaminación orgánica e inorgánica en los ríos y cauces chilenos –haciendo hincapié en las malas prácticas agrícolas y en la falta de sistemas de saneamientos básicos en zonas rurales-, además de tensiones entre grandes proyectos de desarrollo (hidroeléctricos y mineros, principalmente). La necesidad de movilizar a la sociedad civil en su conjunto y crear una agenda ambiental ciudadana sostenible, frente a las disfuncionalidades de los marcos regulatorios actuales, ha sido recogida por algunas organizaciones no gubernamentales (Orrego, 2002; Matus y otros, 2004; Luna y otros, 2004, Osorio/ Carrasco, 2005).<sup>96</sup>

A partir del análisis legal, jurisprudencial y político efectuado, se evidencia que en el ordenamiento jurídico chileno el derecho de propiedad da máxima certeza jurídica sobre los derechos de agua, y un amplio amparo jurisprudencial. Su contenido y ejercicio se imponen a los derechos indígenas, la sostenibilidad ambiental de los sistemas de gestión y manejo, la titularidad colectiva del derecho y a los usos y costumbres locales.

Otra lección que surge de la evaluación histórica y del análisis de la legislación de agua en Chile (véase Gentes, 2002; 2003) es que el Código de Aguas no debe ser interpretado como fruto de un proceso de construcción social, sino bajo la óptica de un discurso político exclusivo desde arriba hacia abajo (*top-down discourse*) sobre recursos hídricos, y una imposición de las diferentes ideologías del poder en el país. Los reglamentos organizativos en el agua siempre fueron impuestos desde una institucionalidad nacional centralizada, por medio de decretos, reformas o modificaciones que no otorgan poderes delegados a los gobiernos descentralizados ni locales. Desde el primer Código de Aguas de 1951 –con la excepción del Código de 1969-, prevalecieron los mecanismos de mercado y de seguridad jurídica que debían ser los principios básicos para la gestión del agua. En cambio, la participación en todos sus niveles y grados ha sido marginada hasta la actualidad de los procesos de decisión política.

Eso es obvio cuando se analizan algunos casos emblemáticos de denegación de derechos locales de agua, que arrojan luz sobre la dramática situación de los habitantes indígenas y campesinos en algunas cuencas como el Río Loa. Este y otros casos evidencian claramente la negligencia del sistema de estudios de impacto ambiental (SEIA) vigente en el país, además de una planificación de políticas energéticas y de recursos naturales que no considera la

<sup>96</sup> En las políticas de agua en la región, se observa una tendencia preocupante: La fusión de gestión pública y privada en el agua que surge a través de proyectos políticos estratégicos y que es fuertemente promulgada mediante asesorías encargadas a funcionarios de instituciones internacionales a lo largo de la región. Llama la atención que muchos de los funcionarios internacionales manejan hoy un doble discurso; por un lado, promoviendo el amparo del ecosistema y de las localidades afectadas por el mercado de aguas, y por otro, promoviendo las políticas públicas hacia una liberalización de las legislaciones, bajo el argumento del “desarrollo hídrico nacional”. Los doble y triple salarios y aguinaldos que reciben los “expertos internacionales” y la casi ausencia de cuentas públicas, transparencia y *accountability* al interior de estos organismos supuestamente reguladores, hoy reitera la sospecha sobre su imparcialidad. En programas con un alto presupuesto y financiados por consorcios internacionales, se pretende formar futuros estrategas en el agua por medio de “talleres de expertos”, que terminan siendo muchas veces voceros de las empresas transnacionales. En los talleres, por ejemplo, del Comité Técnico para Sudamérica (SAMTAC) del *Global Water Partnership*, cuyas actividades se desarrollaron entre 2001 y 2005 en la región, hubo una llamativa ausencia del tema de la conflictividad en la gestión hídrica. La participación se formuló a un nivel de acceso de las empresas privadas sanitarias a las licitaciones y concesiones públicas, y no en un sentido de empoderar a la organización social y colectiva del agua. Al no hacerse cargo de las externalidades que producen los modelos mercantiles del agua en las localidades, los organismos internacionales se hacen directamente responsables de la falta de gobernabilidad y corren el riesgo de perder más y más legitimidad y representatividad ante la opinión pública.

trascendencia y continuidad histórica de los territorios y habitat ecológicos de muchas comunidades locales indígena-campesinos (Gentes y Yáñez, 2005).

El enclaustramiento de las comunidades indígenas entre varias leyes hídricas y la coyuntura de desarrollo liberal hídrico del país, en este momento solamente puede ser revocado sustantivamente por medio de la jurisprudencia. Una sentencia emblemática fue el fallo de la Corte Suprema de junio del 2004, que resolvió el asunto “comunidad indígena de Toconce versus ESSAN S.A.” reconociendo la propiedad ancestral de la comunidad indígena de Toconce sobre los derechos de agua demandados y sentando como jurisprudencia que la propiedad ancestral indígena sobre las aguas, derivadas de prácticas consuetudinarias, constituye dominio pleno.<sup>97</sup>

Este pronunciamiento adquiere mayor importancia en la lucha por la defensa y reconocimiento de los derechos de agua. Si bien en términos cuantitativos se ha logrado un registro de determinados humedales y áreas silvestres en territorios indígenas desde la reforma de 1996 del Código de Aguas (DGA, 1996; Alegría/ Valdés, 2001; Cuadro Lizana, 2001), no se ha avanzado lo suficiente en implementar paralelamente un sistema cualitativo de gestión, que incorpore el conocimiento local y la capacitación de las comunidades para diseñar, planificar y coejecutar proyectos de desarrollo. Estos mecanismos mitigarían claramente los conflictos de las comunidades cuando entran en vigor proyectos económicos en la cercanía de estos territorios.<sup>98</sup> En las negociaciones sobre compensación se debe además garantizar la transparencia y el accionar de las colectividades comunitariamente legitimadas, para revocar el grado de desconfianza existente y aumentar la credibilidad de las entidades gubernamentales.

Según algunos funcionarios públicos, mediante esta actividad, por ejemplo, se ha podido mejorar la interacción y la gestión pública con las comunidades indígenas del norte de Chile, al lograr una efectiva protección de su entorno y ambiente junto con sus recursos hídricos; por ejemplo, en la conservación y uso sostenible de los humedales (Alegría 2004; Contreras, 2002; Pourrut y Núñez Atencio, 1995): una vez establecidas las áreas de protección en 1996, las empresas mineras u otros particulares externos han evitado sistemáticamente solicitar autorizaciones para exploraciones o derechos de aprovechamiento de aguas en dichas zonas. Pese a ello, no se ha evaluado a cabalidad qué sucede cuando las exploraciones mineras se encuentran en directa cercanía de los humedales, ni mucho menos ha sido cuestionado por el oficialismo el actual Sistema de Estudios de Impacto Ambiental (SEIA), considerando que en su mayoría son financiados por los demandantes de los proyectos y por tanto son funcionales a los intereses de inversionistas.

---

<sup>97</sup> La comunidad de Toconce, según el fallo, es dueña ancestral de los derechos de agua cuestionados, vale decir, propietaria en virtud de texto expreso de ley porque así lo dispone el artículo 3° transitorio de la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Se fundamenta el razonamiento del tribunal en las normas del artículo 7 del Decreto Ley 2.603 de 1979, que precedió al actual Código de Aguas, y que había reconocido expresamente el uso consuetudinario de las aguas como derecho, derechos que a su turno habían recibido amparo constitucional por aplicación del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. Los sentenciadores sostienen que el artículo 2° transitorio del Código de Aguas, actualmente vigente, debe ser interpretado a la luz de los principios que inspiraban la normativa antes citada y que, por lo mismo, debe concluirse que la intención del legislador no es otra que simplemente regularizar el derecho de dominio que emana de las prácticas consuetudinarias, a través de su inscripción en el registro Conservatorio respectivo (véase Gentes y Yáñez, 2005).

<sup>98</sup> Por ejemplo, perforación de pozos para proyectos de riego, plantaciones forestales de especies exóticas, extracciones mineras, etc.

Por su parte, los resultados de los programas públicos hídricos enseñan, en términos generales, que la flexibilización de una norma (jurídica y oficial), en conjunto con el desarrollo y la implementación de proyectos hídricos sectoriales y asociativos (con recursos propios sostenidos y un seguimiento y monitoreo), en la práctica han derivado en muy pocas plataformas de concertación en torno de la protección y conservación de ecosistemas y solo parcialmente mitigan las externalidades del Código de Aguas (1981), especialmente en sus efectos sociales y medioambientales (Gentes y Yáñez, 2005). En concreto, si el fisco no concede nuevos fondos y recursos humanos a las entidades públicas encargadas de la asignación, defensa y desarrollo público de las aguas, ellas difícilmente podrán garantizar el amparo de los derechos especiales sobre usos, acceso y beneficios de explotación de recursos naturales en territorios destinados al desarrollo de las comunidades indígenas.<sup>99</sup>

Pareciera vislumbrarse una política encubierta de zonificación en el país, en el contexto de una inserción comercial de algunas regiones y territorios al costo de la inestabilidad ambiental y social de otras regiones. En el contexto de los recursos hídricos de la cuenca del río Loa, por ejemplo, este hecho se traduce en que se solicitan y constituyen derechos (de exploración) de aguas subterráneas a nombre de empresas mineras, en cantidades que sobrepasan normalmente los 1.000 l/s. Las demandas insaciables de este sector ponen en riesgo los apenas 3.000 l/s constituidos a nombre de indígenas, quienes se ven forzados o a abandonar la actividad agrícola o a negociar (y transar de alguna manera), con poco poder económico y representativo, sus derechos ancestrales, para garantizar su sobrevivencia y sostener su migración a los centros económicos. En la actualidad, en los asentamientos indígena-campesinos del Alto y Bajo Loa, “(...) viven, principalmente, los niños y ancianos ya que aquellos habitantes en edad productiva migran para ir a trabajar a la ciudad. Los emigrantes, sea por razones laborales o educacionales, juegan un papel importante en el proceso de cambios socioculturales ya que mantienen contactos con sus comunidades de origen” (Sancha, 1998:10 cit. por Massud, 2002).

La migración de la población y la privación de los recursos hídricos ha sido una constante entre las externalidades negativas generadas por los proyectos de inversión en territorios indígenas (Peña, 2004: 106; Mamani Chambe/ Vilca Ticuna, 1988; Aldunate del Solar, 1985; Nuñez Atencio, 1985; Gentes y Yáñez, 2005).

El tema de los derechos locales y/o indígenas sobre el agua no constituye prioridad política. Por tanto, el desafío consiste en establecer bases normativas que permitan profundizar –en un marco jurídico adecuado y de políticas de mitigación de la pobreza– la defensa de los derechos indígenas y superar las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades indígena-campesinas respecto de la efectiva protección y defensa de sus derechos (Albornoz Guzmán, 2001; Cuadra Lizana, 2001; Díaz Paez, 1995; Yáñez/Gentes, 2005).

Esta crítica sustantiva dimensiona el esfuerzo que hizo el Estado chileno a partir de los años noventa por establecer una política social, ambiental e hídrica que permitiese cumplir con ciertos principios y acompañarlos de una política pública de asistencia (técnica y financiera), como son el suministro de agua potable, la constitución de derechos especiales para las comunidades indígenas, y la inclusión de la noción de participación en el quehacer de los

---

<sup>99</sup> Especialmente a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Dirección General de Aguas (DGA) y la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH).

## “Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”

órganos públicos. Si bien es cierto que los programas públicos en torno de los grupos sociales han adquirido, a partir del proceso de redemocratización (1990), diversidad en su estructura interna, flexibilidad en su planificación y diseño, y continuidad en términos de sostenibilidad financiera, estos avances generales y conceptuales, no deben sin embargo soslayar que aún quedan tremendos desafíos por delante.

En **lo jurídico**, no se ha concretado la ratificación de la ley de participación ciudadana ni el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, elementos ambos que podrían normar derechos de segunda categoría (DESC), como la consulta, el referendo, los poderes delegados, las propuestas legislativas y los derechos territoriales. Una cultura de participación está arraigándose sutilmente en el interior de la gestión pública; no obstante, la ciudadanía, en general, no ha podido salir de un estado de desafección y desconfianza posdictatorial y hacer suyos los grandes debates de desarrollo sostenible y participación política, en el marco de la globalización (Gentes, 2005).

En **lo administrativo**, la institucionalidad debería disponer de dos mecanismos paralelos para el reconocimiento de los derechos de aguas consignados prioritariamente a los colectivos y asentamientos indígenas, que permitan: i) la definición de derechos de agua por medio de prescripciones burocráticas, o ii) la generación de derechos por medio de un proceso gradual de negociación de abajo-arriba (*bottom-up strategy*) (Molle, 2004).

En el plano de **políticas públicas en cuestiones de aguas indígenas**, se deberían combinar al menos tres procesos, a partir de una administración por cuenca específica, y de controles y sanciones locales y supralocales que son: i) la posibilidad de postular, adquirir y transferir derechos de agua a través del procedimiento administrativo del Fondo de Tierras y Agua (perteneciente a la CONADI), con acuerdo colectivo de las comunidades indígenas; ii) el reconocimiento de la constitución de derechos locales por medio de asignaciones de lotes de agua en un sistema de cuenca;<sup>100</sup> y iii) el derecho de las comunidades indígenas constituidas por mayoría a una apropiación previa del agua y a derechos preservados en sus terrenos reconocidos por normas y usos consuetudinarios en la Ley Indígena y el Código de Aguas.

La gran mayoría de las comunidades indígenas se constituyen en la actualidad funcional y asistencialmente según los programas públicos de agua.<sup>101</sup> Las demandas por tierra y agua que

---

<sup>100</sup> Los derechos que se denominan asignaciones en lotes o bancos de agua (*water allotments*) derivan de procesos de negociación y se diferencian de los derechos formales especialmente por su colectividad (de entrega a pequeños grupos de usuarios) y control (por ejemplo, en la expansión, reducción y limitación de los nuevos usuarios, pero también del grado y calidad hídrica) y su posibilidad, en algunos casos como en regiones de riego en Turquía, de aplicar sanciones locales socialmente aceptadas y reconocerlos en los procesos administrativos nacionales (Brevet, 2004; Greenhalch/ Sauer, 2003; Gleick/ Morrison, 2004). Molle (2004) considera la asignación de lotes de agua como un sistema de fortalecimiento de la regulación local, especialmente en regiones con una diversidad de derechos. Para eso, el Estado tendría que seguir garantizando el suministro, asignando recursos humanos calificados y fortaleciendo el sistema informativo de la gestión local. En sus palabras, “*water allotments are defined by a gradual negotiation process that recognizes the slow maturation of institutional building, are technically tested and socially sanctioned, and are prone to redefinition when circumstances demand it. However, defining allotments also assumes that the state will engage in a genuine and sweeping process with water users which may be optimistic in view of the limited process achieved in having users participate in water management*” (Molle, 2004:223). Las asignaciones en lotes, paralelas al existente registro oficial, permitirían en el caso chileno un insumo interesante para fortalecer una gestión participativa de cuencas hidrográficas, donde mediante mecanismos económicos innovadores de compensación y restitución por usos y accesos al agua se podría mejorar la acción transversal entre usuarios de aguas arriba y aguas abajo.

<sup>101</sup> Sólo algunos movimientos mapuche (Coordinadora Arauco-Malleco, Consejo de Todas las Tierras, Comunidades Nagche) prefieren permanecer aislados y no pretenden asociarse con otros sectores sociales (por ejemplo, movimientos y organizaciones ecológicos, derechos humanos). Asumen una actitud proactiva,

ha acogido la CONADI demuestran que el Estado debe aumentar y mejorar su presencia, habilitar más fondos y diseñar programas sectoriales eficaces que integren en el quehacer público la organización de los usuarios, la gestión comunitaria y la identidad cultural.<sup>102</sup> Para los demás programas públicos con pertinencia cultural indígena, la interrogante es cómo avanzar en programas de asistencia funcional a los poderes tradicionales del Estado, a la formulación e implementación de políticas de gestión territorial, incluida una gestión de demanda y ecosistémica del agua, como se practica, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos<sup>103</sup> y estados federados del oeste de los Estados Unidos.<sup>104</sup>

El desafío para el oficialismo hídrico, por ende, radica en cómo orientar la oferta pública y estratégica al diseño de políticas y programas participativos que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino de las demandas específicas y potenciales de colaboración de los grupos emergentes y vulnerables, con un enfoque territorial y ecosistémico.

En la gestión local del agua, el desafío consiste en garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas sectoriales por medio de políticas fiscales e inversiones especiales, y una organización sistémica de los usuarios, que implica tanto un empoderamiento local en aspectos de manejo, control y asociatividad conceptual con los organismos financieros, como de sostenibilidad socioambiental en el marco de los principios de una nueva cultura en el tema del agua (Arrojo, 2005). Esta cultura hídrica legitima su representatividad por medio de la organización social de derechos locales, y su capacidad de colaboración democrática en la funcionalidad de un sistema (sostenible y equitativo) de agua.

---

aprovechando las políticas públicas, para formular una estrategia conducente al etno-desarrollo y la determinación de derechos locales, especialmente a los recursos naturales como la tierra, los bosques y el agua.

<sup>102</sup> Los únicos antecedentes disponibles sobre los derechos de agua consuntivos, superficiales y subterráneos solicitados por indígenas a la Dirección General de Aguas y derechos aprobados según provincia y región son el Catastro de tierras, riego y aguas indígenas, establecido por la Universidad de Concepción en 2004. En éste figuran 78.016 l/s de derechos solicitados por indígenas en todas las regiones del país, frente a 36.003 l/s constituidos como derechos de aprovechamiento de agua. En concreto, por medio del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) se deben financiar diferentes servicios públicos, como: i) el subsidio para la aplicación del art. 20 letras a) y b); ii) la transferencia a comunidades indígenas de inmuebles fiscales; iii) el saneamiento y la regularización de la pertenencia indígena; iv) la transferencia a la preinversión para Fondos de Tierras y Aguas; v) el subsidio al saneamiento de derechos de agua para indígenas; vi) el subsidio para la adquisición de derechos de agua por indígenas y; vii) el subsidio para obras de riego o drenaje para indígenas. Del presupuesto total de la CONADI para el año 2005 (14.935.637 dólares), un total de 12.345.637 dólares se asignan a la aplicación del artículo 20, letras a) y b), que incluye el subsidio de tierras (4.320.000 dólares), la compra de tierras para comunidades en conflicto (7.795.637 dólares) y los planes de apoyo predial (230.000 dólares) (CONADI-Nacional, 2005: Distribución Presupuestaria, 2005. Temuco, Gobierno de Chile, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas).

<sup>103</sup> La tendencia general en Europa es separar los derechos de uso de la propiedad (que sea pública o privada), y someterlos a una concesión de tiempo limitado. Mientras la gestión de ríos y acuíferos concede a los actores de cuencas más poder en la distribución del agua, el nuevo papel del Estado no es ser tanto dueño como custodio del bien hídrico. En otras palabras, una política hídrica moderna debe marcar las reglas democráticas para dar prioridad a las necesidades del ecosistema y los usos de interés general (véase Comunidad Europea, 2005).

<sup>104</sup> Se considera los EE.UU., el país en el que la crisis del “estructuralismo hidráulico” (Comunidad Europea, 2005) de las estrategias de oferta, aparece de forma más visible. Desde finales de los años 80, la política oficial del *Bureau of Reclamation* y de la *Environmental Protection Agency* (EPA), entre otras, instituciones, asume la necesidad de priorizar estrategias de gestión de la demanda y de conservación. Esto conlleva, que actualmente el ritmo de demolición de viejas presas (más de 500 hasta el momento) supera las nuevas construcciones. Al mismo tiempo, se comenzaron a instalar y promover los bancos de agua, como mercados públicos de agua, que en muchos casos han resultado ser eficaces herramientas de gestión de la crisis de escasez en el oeste de California.

## Bibliografía

- Albornoz Guzmán, Patricia  
2001 Los derechos de aprovechamiento de aguas indígenas, en: Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales, Vol. 3, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 317-31.
- Aldunate del Solar, Carlos  
1985 Deseccación de las Vegas de Turi, en: Revista Chungará, No. 14, Universidad de Tarapacá, Arica, p. 135-9.
- Alegría Calvo, María Angélica/ Valdés Hernández, Fernando  
2001 El agua y los pueblos originarios aymarás y atacameños, en: Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales, Vol. 3, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 334-43.
- Arrau Corominas, Fernando  
2003 Distribución y comercialización de las aguas en Chile. Santiago de Chile, DGA, [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro178.html](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro178.html)
- Aylwin, José  
1997 Derecho consuetudinario indígena en el derecho internacional, comparado y en la legislación chilena, en: Actas del Segundo Congreso Chileno de Antropología, Valdivia, 1995, Tomo I, p. 189-97.
- Ballester, Maureen/ Brown, Ernesto/ Küffner, Ulrich/ Zegarra, Eduardo  
2005 Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 90.
- Bauer, Carl J.  
1995 Against the current? Privatization, Markets, and State in Water Rights: Chile, 1979-1993, Tesis doctoral, University of California/Berkeley.  
1997 Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, en: World Development, Vo. 25, No. 5, p. 639-56.  
2001 20 años del Código de Aguas chileno: lecciones nacionales e internacionales para las reformas del Derechos de Aguas, en: IV Jornadas de Derecho de Aguas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Derecho Administrativo, Serie Aguas, No. 2, Santiago de Chile.  
2004 Siren Song: Chilean Water Law As a Model for International Reform. Washington, DC, Resources for the Future.
- Beccar, Lilly/ Boelens, Rutgerd/ Hoogendam, Paul  
2001 Derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario. En: Derechos de Agua y Acción Colectiva, Instituto de Estudios Peruanos & P. Universidad Católica, Lima.
- Berghammer Vega, Jorge  
1994 Minería y Medio Ambiente ante la Liberalización Económica, en: Quiroga Martínez, Rayén (Ed.) El Tigre sin Selva.- Consecuencias Ambientales de la Transformación Económica de Chile: 1974-1993. Santiago de Chile, Instituto de Ecología Política, p. 247-98.
- Büchi Buc, Hernán  
1992 Principios orientadores del Esquema Económico Chileno, en: Universidad Nacional Andrés Bello (Ed.) La Transformación Económica de Chile. Santiago de Chile, Editorial e Impresora Alborada S.A., p. 11-28.
- Campos C., Rubén Darío

- 1993 Investigación sobre constitución de derechos de aprovechamiento de aguas, autorizaciones de exploración de aguas subterráneas y mercedes de aguas, en las direcciones de aguas de Iquique y de Arica, Juzgados de Arica y de Pozo Almonte y Conservadores de Iquique, Pozo Almonte y de Arica. Iquique, Dirección Provincial de Aguas.
- Castro L., Milka
- 2001a El agua en el derecho consuetudinario de aymarás y atacameños del norte de Chile, en: Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales, Vol. 3, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 345-53.
- 2001b Normas locales y competencia sobre el agua en las comunidades aymarás y atacameños del norte de Chile, en: Boelens, R./ Hoogendam, P., dto., p. 240-60.
- Castro, Victoria
- 1993 La Dinámica de las Identidades en la Provincia de El Loa, II Región. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Ponencia Encuentro de Investigadores de Identidades Culturales Locales.
- Castro, Victoria/ Varela, Varinia
- 1994 Ceremonias de Tierra y Agua.- Ritos Milenarios Andinos. Santiago de Chile, FONDART.
- Código de Aguas
- 1996 Ley No. 1.122. Edición Oficial. Santiago de Chile, Editora Jurídica Manuel Montt S.A.
- Código de Minería
- 1998 Ley No. 18.248. Santiago de Chile, Editora Jurídica de Chile.
- Conservador de Bienes Raíces Archivo Judicial de Arica
- 1997 Regularización de Derechos de Aprovechamiento de Aguas: Nina Chura, Adanto y otros de Tercer Juzgado Civil de Arica. Arica, Registro de Propiedades No. 50, Repertorio No. 3.128, Año 1997.
- Contreras, Pablo
- 2002 Norte de Chile: conservación de humedales altoandinos para un desarrollo productivo, en: Revista Ambiente y Desarrollo, Vol. XVIII, No. 2-4, p. 125-131.
- Contreras, Pablo/ Zuleta, Nancy
- 2004 Administración ancestral indígena sobre las aguas: el caso de la comunidad Lickanantay de Toconce, en: Gentes, Ingo/ Alegría Calvo, María Angélica/ Lillo, Adrián (comp.) (2004): Taller participativo, dto
- Cuadra Lizana, Manuel
- 1999 Los derechos de agua de propiedad ancestral de las comunidades atacameñas del norte de Chile, en: Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. II, No. 1, Santiago de Chile, p. 85-94.
- Cuadra Lizana, Manuel
- 2000 Teoría y práctica de los derechos ancestrales de agua de las comunidades atacameñas, en: Estudios Atacameños, No. 19, Universidad Católica del Norte/ Antofagasta, p. 93-112.
- Cuadra Lizana, Manuel
- 2001 La protección de las zonas de vegas y bofedales del norte de Chile: una perspectiva indígena, en: Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales, Vol. 3, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 355-62.
- Cuadra, Marcelo de la
- 2002 Génesis, actores y perspectivas del conflicto Mapuche.- Un breve balance, en: Revista Persona y Sociedad, Vol. XVI, No. 1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, p. 57-68.

**“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

Díaz Gacitua, Miguel/ Elgueta Riquelme, Raúl

2001 La Protección y Uso de las Aguas entre los Mapuches de la Araucanía. Problemas y Perspectivas para el Desarrollo Indígena, en: Anales del III Encuentro de las Aguas, Panel 2: Políticas y Estrategias para el Desarrollo del Recurso Hídrico, Santiago de Chile, MOP/ MINAGRI/ IICA.

Díaz Paez, Fernando

1995 Problemática Indígena y la Necesidad de un Uso Privado Alternativo, en: Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera, p. 49-54.

Dirección General de Aguas/ Ministerio de Obras Públicas

1996 Delimitación de Acuíferos de Vegas y Bofedales de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta. Informe Final. Santiago de Chile, Departamento de Estudios y Planificación.

1999 Política nacional de Recursos Hídricos. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

2004 Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad. Santiago de Chile, Gobierno de Chile/CADE-IDEPE Consultores en Ingeniería.

Dougnac, Fernando

1993 Los derechos de aprovechamiento de aguas consuntivos y no consuntivos en relación con la operación de centrales hidroeléctricas, en: III Convención Nacional de Regantes de Chile. Los Angeles, 5 y 6 de noviembre, Santiago de Chile, Confederación de Canalistas de Chile.

Dourojeanni, Axel/ Jouravlev, Andrei

1999a El Código de Aguas en Chile: entre la ideología y la realidad. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 3.

1999b La regulación de los mercados de agua, en: VI Jornadas del CONAPHI-Chile, Santiago de Chile.

2001 Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 35.

Floto, Edgardo

1997 Manejo de Recursos Hídricos en Chile. Potencialidades y Limitaciones del Mercado del Agua, en: Anguita, Pablo./ Floto, Edgardo (Ed.) Seminario Internacional. Gestión de Recursos Hídricos. Santiago de Chile, Ministerio de Obras Públicas/ Dirección General de Aguas, p. 50-77.

Galaz R., Víctor

2002 Water and Equity.- A game-theoretic exploration of the Chilean Water Market's social impacts. Santiago de Chile, FLACSO, draft paper.

Garduño, Héctor (Comp.)

2003 Administración de derechos de agua.- Experiencias, asuntos relevantes y lineamientos. Roma, FAO.

Gentes, Ingo

2000a "Agua es vida": Comunidades indígenas de agua y minera en el Norte Grande/ Chile. Berlin, Wissenschaftlicher Verlag.

2000b Culturas étnicas en/o conflicto: el Código de Aguas y las Comunidades Indígenas en el Norte Grande/ Chile, en: Revista Américas, Año 4, Tomo 16, Viena/ Caracas.

2001 Derecho al agua de los pueblos indígenas en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 38.

- 2002 Estudio de la Legislación Oficial Chilena y del Derecho Indígena a los Recursos Hídricos, en: Indigenous Water Rights, Local Water Management, and National Legislation. WALIR Studies, Vol. II, Wageningen University/ The Netherlands and ECLAC/ United Nations.
- 2003 Derecho de propiedad ambiental y contribuciones al mejoramiento de los conflictos sobre recursos naturales en Chile, Problemas de Desarrollo, Revista Latinoamericana de Desarrollo, No. 132, Año 2003, Universidad Autónoma de México (UNAM), p.135-69. [http://www.ejournal.unam.mx/problemas\\_des/pde132/PDE13206.pdf](http://www.ejournal.unam.mx/problemas_des/pde132/PDE13206.pdf)
- 2004 Políticas sustentables de agua, gestión comunicaría de propiedad hídrica y sistemas alternativos de solucionar disputas.- Algunas lecciones para los países andinos. Lima, CONDESAN, diciembre. <http://www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/doc/walir46.pdf>
- Gentes, Ingo/ Alegría Calvo, María Angélica/ Lillo, Adrián (comp.)
- 2004 Taller participativo. De la gestión pública administrativa de agua hacia una gestión participativa.- Derecho local y participación indígena en políticas nacionales de recursos hídricos. Arica, Dirección General de Aguas.
- Gentes, Ingo/ Yañez, Nancy
- 2005 Derechos locales sobre las aguas en Chile: análisis comparativo para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas. Santiago de Chile, CEPAL, Documento de Trabajo.
- Hardin, Garrett
- 1968 The tragedy of the commons, en: Science, No. 162, p. 1243-48.
- Hearne, Robert Raymond
- 1995 The Market Allocation of Natural Ressources. Transactions of Water Use Rights in Chile. Thesis for the Doctor of Philosophy, University of Minnesota.
- Hearne, Robert R. y Easter, William K. (1995): Water Allocation and Water Markets.- Analysis of Gains-from-Trade in Chile. Washington, World Bank Technical Papers.
- Hendriks, Jan
- 1998 Water as private property.- Notes on the case of Chile, en: Boelens, R./ Dávila, G. (Ed.): Searching for equity (dto), p. 297-312.
- Jaeger Cousiño, Pablo
- 1997 Legislación actual de Aguas y las Proposiciones para su Modificación. Santiago de Chile, MOP/DGA.
- Jensen, Douglas B.
- 1970 Chile's new Water Code and Agrarian Reform: A Case Study. Iquique: CIREN.
- Jouravlev. Andrei/ Lee, Terence
- 1998 Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 6.
- Ley de Bases del Medio Ambiente
- 1994 Ley No. 19.300. Santiago de Chile, Editora Jurídica Manuel Montt S.A.
- Ley Indígena
- 1993 Ley No 19.253. Santiago de Chile, Editora Jurídica Manuel Montt S.A.
- Lillo Vera, R. (Corrd.)
- 2003<sup>a</sup> Resolución de conflictos en el derecho mapuche.- Un estudio desde la perspectiva del pluralismo. Temuco, Universidad Católica de Temuco, Escuela de Derecho, p. 79-118.
- Lillo Vera, Rodrigo
- 2003<sup>b</sup> Pluralismo jurídico en Chile.- Formulando un marco teórico para una investigación empírica, en: Lillo Vera, R. (Corrd.), Resolución de conflictos en el derecho mapuche.- Un estudio desde la perspectiva del pluralismo. Temuco, Universidad Católica de Temuco, Escuela de Derecho.

**“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

Mamani Chambe, Bartolo/ Vilca Ticuna, Javier

1988 La Legislación de Aguas en Chile y sus Consecuencias destructivas para la Comunidad y Cultura Aymara, en: Actas del 46 Congreso Internacional de Americanistas. Amsterdam, Simposio: La Visión India.- Tierra, Cultura, Lengua y Derechos Humanos, p. 1-4.

Massud, Saíd

2002 La exportación de agua del sudoeste de Bolivia a Chile. Bolivia, Agua Altiplano/ Comité para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAI), <http://www.aguabolivia.org/ExportacionAguas/ExpAguasSM.htm>

Matthews, Olen Paul/ Brookshire, David S./ Campana, Michael E.

2001 The Economic value of water: Results of a Workshop in Caracas, Venezuela 2000. Albuquerque, University of New Mexico, Water Resources Program.

Matus, Nancy / Fernández, Bernardita/ Aedo, María Paz/ Larraín, Sara

2004 Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad. Santiago de Chile, Programa Chile Sustentable, LOM-Ediciones.

Mentor, Joe

2001 Trading water, trading places: Water marketing in Chile and the Western United States, en: Conference Globalization and Water Resources Management: The changing Value of Water, American Water Resource Association (AWRA)/ International Water Law Research Centre (IWLRC), Univeristy of Dundee.

MIDEPLAN

1998 Plan de saneamiento para tierras aymarás y atacameñas de la I y II Región. Santiago de Chile, elaborado por CIMPRO Consultores.

MIDEPLAN

2001 Informe Final.- Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas. Santiago de Chile, Ediciones Comunicaciones MIDEPLAN/ Gobierno de Chile.

Molle, Francois

2004 Defining water rights: by prescription or negotiation?, en: Water Policy, No. 6, p. 207-227.

Muchnik, Eugenia/ Luraschi, Marco/ Maldini, Flavio

1997 Comercialización de los derechos de agua en Chile. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Desarrollo Productivo No. 47.

Muñoz Ponce, Rodrigo

1997 Algunas Reflexiones acerca del la Ley Indígena en el Ordenamiento Jurídico Nacional, en: Revista de Abogado, Año 3, No. 11, Santiago de Chile, S. 34-42.

Muñoz Ponce, Rodrigo

2000 Aproximaciones al derecho consuetudinario entre los Aymara del Norte de Chile: Vigencia y cambios en áreas altiplánicas, en: Actas del XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Arica, Universidad de Chile, p. 626-29.

Muñoz Ponce, Rodrigo

2001 Aguas indígenas. Categoría excepcional, en: Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales, Vol. 3, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 425-28.

Núñez Atencio, Lautaro

1985 Recuérdalo, aquí estaba el lagar: La expropiación de las Aguas del Valle de Quisma (I Región), en: Revista Chungará, No. 14, Universidad de Tarapacá, Arica, p. 157-67.

Núñez Atencio, Lautaro

1991 Cultura y Conflicto en los Oasis de San Pedro de Atacama. Santiago de Chile, Editorial Universitaria S.A.

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/ CEPAL  
 2005 Evaluaciones del desempeño ambiental- Chile. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Olivares Vicentelo, Lucy Gabriela  
 1999 Conflictividad judicial en el uso del agua en la Provincia de Iquique. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho.
- Orrego, Juan Pablo\  
 2002 El estado de las aguas terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas. Santiago de Chile, Fundación Terram.
- Parsons Alvarez, Franklin  
 2001 Las aguas en la ley 19.253 de 1993, Ley Indígena, en: IV Jornadas de Derecho de Aguas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Derecho Administrativo, Serie Aguas, No. 2, Santiago de Chile.
- Peña Torrealba, Humberto  
 1996 Water Markets in Chile: What they are, how they have worked and what needs to be done to strengthen them? Washington D.C., Fourth Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development.
- Peña Torrealba, Humberto  
 1997 Derechos de Agua y Minería. Santiago de Chile, MOP/ DGA.
- Peña, Humberto  
 2000 Desafíos a las organizaciones de usuarios en el siglo XXI, en: III Jornadas de Derecho de Aguas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Peña, Humberto  
 2002 Los mercados del agua: La experiencia chilena, en: Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca. Madrid, octubre.
- Pourrut, Pierre/ Núñez Atencio, Lautaro (Ed.)  
 1995 Agua, ocupación del espacio y economía campesina en la región atacameña. Antofagasta, Universidad Católica del Norte/ Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM).
- Ríos Brehm, Monica/ Quiroz, Jorge  
 1995 The Market for Water Rights in Chile. Washington, World Bank Technical Papers, No. 285.
- Romano, Donato/ Leporat, Michel  
 2002 The distributive impact of the Water Market in Chile: A case study in Limari Province, 1981-1997, en: Quarterly Journal of International Agriculture, Vol. 41, No. ½, Humboldt Universität Berlin, p. 41-58
- Sandford D., Clark  
 1989 Reconciling customary law and modern principles of water management. Ponencia Universidad de Alicante/Valencia, III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas.
- Saunders, J. Owen  
 1991 Accomodation of traditional uses within codified water laws. Discussion Paper. Hanoi, Workshop No. 2: Preparatory Organizational and Legal Studies.
- Simpson, Larry/ Ringskog, Klas (1997): Water Markets in the Americas. Washington, World Bank.
- Solanes, Miguel y Getches, David  
 1998 Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico, (No. ENV 127), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (se encuentra disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/1085spa.pdf>).

**“Las reforma al código de aguas en Chile: ¿Más de lo mismo o cambio de paradigmas en las políticas hídricas”**

Solanes, Miguel

2002 América Latina: ¿sin regulación ni competencia?- Impactos sobre gobernabilidad del agua y sus servicios. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.

Solanes, Miguel/ Jouravlev, Andrei

2005 Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Cepal, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 101.

Toledo Llancaqueo, Víctor

1996 Todas las Aguas, el Subsuelo, las Riberas, las Tierras. Notas acerca de la (Des)protección de los Derechos Indígenas sobre sus Recursos Naturales y Contribución a una Política Pública de Defensa. Temuco, Rehue.

Vergara Blanco, Alejandro

1997 La libre Transferibilidad de los Derechos de Aguas. El Caso Chileno, in: Revista Chilena de Derecho, Vol. 24, No. 2, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, p. 369-95.

Vergara Blanco, Alejandro

1998 Estatuto Jurídico, Tipología y Problemas actuales de los Derechos de Aprovechamiento de Aguas, en: Estudios Públicos, No. 69, Santiago de Chile, p. 155-205.

Williams Obrego, Guido

2003 Derecho de Aguas, legislación extranjera. Valparaíso, Biblioteca del Congreso Nacional, Documentos UAPROL/BCN/Año III No. 2.

## **Capítulo 5**

### **Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local**

#### **Mesa de trabajo 3**



## Capítulo 5.1

### Introducción conceptual

### Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local

Los consensos teóricos y políticos son tan deseados como peligrosos. Idealmente presentados como esfuerzos de síntesis lograda luego de arduos debates, adquieren una presencia predominante en los discursos académicos, las recetas del desarrollo y los pronunciamientos y normas oficiales. Lo sucedido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio es un caso emblemático al respecto. El problema es que esa misma aceptación generalizada acaba mermando su utilidad analítica y política porque se empiezan a emplear de manera indiscriminada, sin contextualizarlos adecuadamente y hasta acaban desnaturalizados. El consenso sobre la necesidad de lograr la gestión integrada del agua (GIRH) es un claro ejemplo de los peligros mencionados. La aceptación generalizada del concepto GIRH se ha convertido en un lugar común que es repetido y postulado constantemente como la solución mágica a los problemas inherentes a la gestión del agua en las cuencas andinas, pero en la práctica casi no ha sido implementada.

Sin embargo, en abstracto, el consenso para lograr la gestión integrada del agua puede resultar muy valioso para superar las visiones sectoriales o fragmentadas sobre la gestión del recurso. En su vertiente más participativa, este consenso es útil para cuestionar la idea de que es posible aplicar modelos ‘desde arriba’ y para afirmar que es necesario sustentar el manejo del agua en la adecuada integración del conocimiento, de las organizaciones y de las normas locales a un modelo interactivo de gestión del recurso.

Los problemas surgen, por ejemplo, cuando el modelo se contrasta con las normas y marcos institucionales existentes para plasmarlo y con las pocas experiencias de aplicación. Para abordar una serie de problemas al respecto, en esta sesión proponemos examinar el concepto de la gestión integrada del agua a la luz de dos tendencias aparentemente contradictorias que todo modelo de integración debe enfrentar: por un lado, la necesidad de respetar las formas, prácticas y criterios propios de la autonomía local de los actores sociales en una cuenca y, por el otro, el deber de proteger y promover algunos principios fundamentales como el de la equidad de género, la democracia y la participación, los que pueden entrar en contradicción con los “usos y costumbres” locales. La tensión entre la autonomía local y los principios enarbolados por un Estado de Derecho es, ciertamente, un fenómeno cotidiano, porque las sociedades locales no se encuentran aisladas ni son ajenas a la circulación del discurso sobre los derechos humanos y son los propios actores sociales los que muchas veces recurren a éste para sustentar sus derechos o reivindicaciones. Lo interesante en los modelos de gestión integrada del agua es que implican un gran experimento social y legal en el que los usuarios de agua y sus organizaciones, los implementadores del modelo (i.e., Estado, ONGs) y los legisladores enfrentan esa encrucijada de manera acelerada. El rango de respuestas puede abarcar desde el intento de erradicar la autonomía de grupos locales para instalar criterios externos de justicia y derechos, hasta el de adaptar esa autonomía a los nuevos criterios importados, o viceversa. En esta tensión, corresponderá a los usuarios locales de agua reivindicar tanto su autonomía como adscribirse a determinados principios de equidad, e

## Introducción Conceptual

incorporarlos en los procesos de su transformación. En este proceso, el marco institucional de una adecuada GIRH debería servir para propiciar el reconocimiento de derechos locales, de los mecanismos locales de aplicación, así como de sus formas de resolución de conflictos. Al hacerlo, tendrá que encontrar el balance entre el reconocimiento de esa autonomía local y la necesidad de afirmar la vigencia efectiva de la justicia social y de los derechos fundamentales de las personas.

## Preguntas clave

### **1. ¿Cómo armonizar los conceptos y las prácticas locales con los principios generalmente aceptados de democracia, equidad y justicia social en aquellos aspectos donde ambos colisionan?**

Para lograr la armonización entre ambos extremos sería necesario, en primer, lugar, identificar las prácticas ancestrales sostenibles, tanto social como ecológicamente. Ello supone comprender las lógicas de gestión locales y los marcos éticos y normativos que las orientan. En segundo lugar, sería necesario entablar un diálogo entre todos los grupos e instituciones involucrados en el manejo de una cuenca con el objetivo de generar “conceptos mutuos desde lo práctico y concreto”, es decir, normas y criterios que permitan la comprensión y armonización de los derechos y obligaciones de los usuarios. En tercer lugar, cualquier intervención en los sistemas locales con el fin de introducir o fortalecer los principios de equidad, justicia y democracia, se debería fundamentar en esos conceptos mutuos porque serían los únicos que podrían darle legitimidad a esa intrusión. En todo caso, la elaboración de los conceptos mutuos es fundamental para afianzar el respeto, reconocimiento y confianza entre los diversos usuarios de agua pues ofrecen un mínimo común denominador vinculante. Su vigencia y defensa produciría un cambio paulatino demostrativo y legitimaría los cambios necesarios para ajustar las dinámicas locales a los principios de equidad, justicia y democracia generalmente aceptados.

### **2. ¿Cómo lograr que los principios que nutren la autonomía local sean reconocidos en los marcos normativos e institucionales en torno a la gestión integrada del agua?**

La propuesta más viable combina la elaboración de una ley general de reconocimiento de la gestión autonómica del agua (ley marco) con la formulación de reglamentos regionales y locales (i.e, por cuenca, territorio) que especifiquen las relaciones funcionales y jerárquicas entre los sistemas autogestionarios y las autoridades hídricas de esos espacios. Esto permitiría reconocer la autonomía local con mucho mayor detalle y conocimiento pues resulta imposible que una ley de alcance nacional estipule todos los supuestos y consecuencias que se presentan al reconocer la autonomía local. Ese reconocimiento, a su vez, debería crear incentivos para fomentar el equilibrio social, ambiental y político en los sistemas locales, y penalizar las relaciones sociohídricas violatorias de los derechos fundamentales de las personas. La metodología tanto para elaborar la ley marco como los reglamentos regionales y locales sería eminentemente participativa y debería apuntar a crear los “conceptos mutuos” señalados en la respuesta anterior.

**3. ¿Qué lecciones se pueden derivar de los experimentos de aplicación de los modelos de gestión integrada del agua para fortalecer la capacidad de acción y de propuesta de los sectores y grupos sociales más vulnerables en una cuenca?**

Hasta el momento las experiencias de aplicación de los modelos de gestión integrada del agua para fortalecer la capacidad de acción de los grupos sociales más vulnerables en una cuenca no han sido exitosas. Se necesita fortalecer su organización interna y su capacidad de acción y negociación. Esa es la única garantía para que hagan respetar sus derechos y obtengan beneficios tanto de relacionarse más horizontalmente con otros actores como del propio modelo de gestión integrada (e.g., comunidades de altura). También es importante que las propias organizaciones e individuos más vulnerables accedan a la información necesaria para poder negociar en mejores condiciones con otros usuarios. Eso supone democratizar la información para lo cual se deben desarrollar metodologías apropiadas de difusión, discusión y reconocimiento de las propuestas y demandas de los sectores sociales más vulnerables. Finalmente, se requiere elaborar un inventario y balance hídrico que revele la oferta y demanda, y la ubicación que tienen esos grupos en el escenario hidropolítico de la cuenca. Solo de ese modo la gestión integrada podrá tomar en cuenta sus requerimientos y derechos.

**4. ¿Qué acciones, normas y políticas se deberían desarrollar en el marco de una GIRH para erradicar prácticas y concepciones que vulneran los derechos fundamentales de las personas?**

La primera tarea para erradicar esas prácticas y concepciones que vulneran los derechos fundamentales de las personas es la de identificar las jerarquías, carencias y exclusiones que se producen en la gestión del recurso. A partir de ese diagnóstico se deben desarrollar políticas participativas en las que los propios grupos y personas en situación vulnerables tengan un papel protagónico para desterrarlas. Para ello se debe contar con un marco normativo institucional y normativo, tanto nacional como local (ver respuestas 1 y 2), que procese esas demandas y posea la legitimidad y autoridad suficientes para imponer sanciones rectificatorias y cambiar las relaciones violatorias de derechos fundamentales. En este proceso, resulta crítico que los grupos y personas en situación vulnerable reconozcan y afirmen sus propios derechos y cuenten con el apoyo normativo e institucional necesario para reivindicarlos frente a otros actores más poderosos. Solo de ese modo se podrán “integrar” los derechos y obligaciones de todos los usuarios de una cuenca.

## Introducción Conceptual

## Capítulo 5.2

### “...Y se llevaron nuestras aguas...” seguridad hídrica y derechos de agua en el contexto de la cuenca Colca-Majes-Siguas

**Juana R. Vera Delgado**  
**Investigadora adjunta WALIR**  
**Universidad de Wageningen**

#### Presentación

*‘Anteriormente no había ese canal que está aquí al frente (canal de Majes). El MACON nos engañó, nos dijeron que iban a hacer un estanque grande para almacenar agua, y luego había sido para llevarse a Majes. Pero nuestros abuelos cuentan que antes rebalsaba el agua por el río, y en tiempo de lluvia llegaba harto y por eso pensaron desviar el río y construyeron un canal para llevar agua por ahí. Pero ahora ya no podemos usar más esa agua...’. Testimonio de Alejandro Mamani Cutipa (usuario de la Comisión de Regantes de Tuti).*

En marzo de 1983 se inicia una nueva historia para los usuarios de agua de la cuenca Colca-Majes-Siguas (370 Km de longitud). El inicio de la operación y puesta en marcha del mega-proyecto de irrigación Pampas de Majes significa para los usuarios de la parte intermedia de la cuenca la obtención de nuevos derechos de agua y el acceso a nuevas tierras de cultivo, mientras que para los usuarios de la parte alta y baja de la cuenca significa el atropello de sus derechos de agua, conjuntamente con sus derechos ambientales y sociales, en suma el atropello de sus derechos humanos.

El proyecto de Irrigación ‘Pampas de Majes’ consiste en la captación de las aguas en la parte alta de la cuenca (4,158 m.s.n.m.), a través de un sistema de embalse con una capacidad de represar 285 MMC (millones de metros cúbicos), y la captación de 276 MMC de agua de la parte intermedia-alta de la cuenca en la presa-bocatoma de Tuti, a 70 km río abajo. Toda esta agua, 13.63 m<sup>3</sup>/seg, es desviada y conducida a las Pampas de Majes a través de un canal de 100 km. de longitud, de los cuales 88 km. son túneles (88 km), que tiene una capacidad de conducir hasta 34 m<sup>3</sup>/seg de agua. Al haber desviado y secado completamente el caudal del río, solamente a 70 km río abajo, se ha dejado más de 300 km del río sin agua, corriendo el riesgo de convertirse en una cuenca seca o cerrada, y sobre todo, ha dejado a más de 16 pueblos (más de 6,000 familias) sin posibilidades de acceder al agua del río y así desarrollar nuevos proyectos de riego, o sin posibilidades de desarrollar actividades de pesca, otro sustento principal de los pobladores del valle, y sin posibilidades de desarrollar otras actividades recreacionales. Ni mencionar que el caudal ecológico del río Colca, estipulado por la Ley, no es respetado ni tomado en cuenta.

Mientras algunos de estos efectos del mega-proyecto de irrigación se experimentan en la parte alta de la cuenca, los efectos en la parte baja de la cuenca no dejan de ser menos deseables. Debido a la aplicación de altos módulos de riego (0.70 a 1.3 l/seg/ha, el módulo técnico recomendado es de 0.565 l/seg/ha) se ha producido una recarga de la napa freática, ocasionando por un lado el deslizamiento de taludes de arena, los mismos que han sepultado

grandes extensiones de terrenos cultivables en el Valle de Sigwas; y de otro lado están ocasionando la salinización acelerada de los suelos. Actualmente el valle de Sigwas ya ha perdido alrededor de 1,200 ha tierras cultivables, lo que ha ocasionado una migración masiva de sus pobladores.

La intención de este documento no es solo describir los efectos sociales y económicos tan contrastantes de un megaproyecto de irrigación, sino sobre todo, a partir del análisis del caso descrito líneas arriba, dirigir la atención a un nuevo concepto que emerge con fuerza y presta validez actual, **la seguridad hídrica**, un tema central que fue tratado recientemente en el IV Foro Mundial del Agua en México. El análisis de este concepto se torna crucial en estos tiempos en los que el agua se está volviendo más escasa y difícil de acceder, tiempos en los que los nuevos estilos de consumo y recreación exigen el uso de mayores volúmenes de agua de una población en crecimiento logarítmico. Tiempos en que se tienden a cambiar las políticas y leyes de agua, con acento privatizador, y tiempos en los que la naturaleza entera compite con la sed de lucro de la humanidad por obtener más oro, más metales preciosos y más cocaína, contaminando fuentes y ríos del líquido elemento. La falta de acceso a agua confiable, segura y a precio o tarifas asequibles y más justas es una trampa de pobreza para 70% de los pobres del mundo. Y en el caso peruano, para los 12'528,000 (48%, según el discurso presidencial de Toledo, Julio 2006) de peruanos que viven en zonas rurales y zonas urbano-marginales.

## **Relacionando contextos y conceptos**

Acceder al agua dulce de manera segura y equitativa se está tornando cada vez más un reto inalcanzable, especialmente para los países donde la disponibilidad hídrica es altamente variable durante al año, o la oferta ambiental del agua es muy escasa. En estas condiciones, muchos factores y actores compiten por acceder al agua dulce, cada uno de los cuales tratará de crear reglas y normas, o influir a nivel político para controlar este recurso vital y escaso, basándose en sus propios intereses, sus propias perspectivas y formas de conceptualizar la función el agua.

Como es conocido, en el Perú, la disponibilidad de agua dulce es altamente variable, la cual se torna muy escasa conforme uno avanza del oriente al occidente, debido a los regímenes hídricos. Solo durante 3 meses del año (enero-marzo) puede darse un balance positivo del agua en la región de los Andes y también en la costa, especialmente para la agricultura, debido a la concentración de las precipitaciones pluviales en los Andes en estos meses. Sin embargo, gran parte de esta oferta no es aprovechada –para compensar el balance negativo de los siguientes meses- debido al sesgo de las políticas e inversiones que poco o nada hacen para generar las condiciones institucionales, sociales y económicas, que permitan desarrollar las condiciones para aprovechar esta oferta andina del agua. Por el contrario, la sobre oferta de agua muchas veces es causa de desastres naturales (aluviones, inundaciones, etc.) y epidemiológicas (todo tipo de enfermedades infectocontagiosas). Irónicamente es precisamente en los Andes donde se invierte menos para incrementar la capacidad de absorción y almacenamiento del agua. En aquellos casos donde se han invertido en grandes infraestructuras de almacenamiento, solo ha servido para satisfacer las necesidades de agua de las grandes ciudades y de la agricultura de la costa, dejando de lado pueblos y comunidades enteras, los mismos que ni siquiera tienen acceso al agua salubre para consumo humano; sin mencionar que muchas de ellas consumen el agua contaminada por las actividades mineras, u otras actividades industriales que desarrollan las empresas y

transnacionales, que poco o nada les interesa respetar los derechos de agua, los derechos ambientales, y los derechos humanos del resto de las y los peruanos.

De otro lado, el Perú, como el resto de los países de Latinoamérica, se ha caracterizado por una constante desigualdad e inseguridad en cuanto a derechos de agua se refiere. Por ejemplo, el Código de Aguas de 1902 favoreció grandemente a los hacendados de agua frente a los campesinos-indígenas, práctica que persistió hasta que se dio la Ley General de Aguas 17752, durante el proceso de la Reforma Agraria. Si bien bajo esta ley los usuarios campesinos-indígenas han tenido cierta seguridad de acceso al agua, todavía ha sido el caso que sus derechos fueron constantemente vulnerados toda vez que, de acuerdo al orden de prioridades de uso del agua, las aguas de las lagunas, los ‘bofedales’ o humedales, y los ríos ubicados en la jurisdicción de sus comunidades fueron desviadas para satisfacer las necesidades de consumo de las grandes ciudades, o las necesidades de riego de la agricultura de exportación de la costa, generando en estos pueblos andinos una constante inseguridad física o ficticia del agua, una constante inseguridad institucional, y una constante inseguridad social y económica. En pocas palabras, los derechos de agua, los derechos sociales y ambientales, los derechos económicos, y los derechos de vida de una gran masa de peruanos son constantemente amenazados y dejados de lado.

En este contexto de inseguridad hídrica, es necesario conceptualizar lo que significaría lo contrario de inseguridad, es decir, lo que sería la seguridad hídrica en nuestro país. Trataré de abordar esta tarea basándome para ello en un caso concreto de la realidad de la cuenca de Colca-Majes-Siguas, ubicada en el flanco occidental del sur de los Andes.

## Conceptos de Seguridad hídrica

Grey y Sadoff (2005), asesores para el Sector del Agua del Banco Mundial, definen seguridad hídrica como: ‘la provisión confiable de una cantidad y calidad de agua aceptables para la producción de bienes y servicios, medios de subsistencia y salud, junto con un nivel aceptable de riesgos de que sucedan eventos impredecibles con un alto impacto económico y social’. Estos autores afirman que la seguridad hídrica se logra cuando el agua sostiene el crecimiento económico en vez de obstaculizarlo, es decir, cuando el impacto neto del agua en el crecimiento es positivo. Agregan además que esta seguridad se demuestra cuando las inversiones en infraestructura hidráulica se concentran en impulsar el crecimiento en vez de cubrir las necesidades básicas y reducir los daños. Es el punto en el que la vulnerabilidad ante las sequías, inundaciones y enfermedades o la falta de acceso a servicios relacionados con el agua ya no representa un obstáculo insuperable para el crecimiento.

Como se puede apreciar, estos dos autores conceptualizan la seguridad hídrica en términos, sobre todo, económicos; un recurso que debe asegurar la producción de bienes y servicios y por tal el crecimiento económico. Esta forma de conceptualización enfoca la atención hacia las inversiones en infraestructura hidráulica, dejando en segundo plano los aspectos socioculturales, institucionales, y medio ambientales del manejo del agua. A mi modo de ver, incluso estaría omitiendo o dejando de lado las diferentes funciones que tiene el agua -sobre todo la función del **agua vida**<sup>105</sup> - así como los usos múltiples y rangos de valor. Por ejemplo,

---

<sup>105</sup> La Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua (DENCA) menciona tres funciones del agua en orden de prioridades: el **agua vida** que asegura la supervivencia de los seres humanos y los demás seres vivos en la naturaleza, el **agua ciudadanía** para las actividades de salud pública y cohesión social, y el **agua negocio** para funciones económicas ligadas a actividades productivas.

**“... ‘y se llevaron nuestras aguas’... seguridad hídrica y derechos de agua en el contexto de la cuenca Colca-Majes-Siguas”**

el agua vida es reconocida por la DENCA como el agua de primera prioridad y debe ser garantizada desde la perspectiva de los derechos humanos. Sin embargo, lo interesante de la forma cómo Grey y Sadoff plantean la seguridad hídrica, es que ayuda a plantear propuestas de intervención de tipo técnico-institucional, en la cual los gobiernos y profesionales estarían frente al reto de lograr un punto de ‘equilibrio’ el mismo que debe estar por encima del punto de vulnerabilidad para evitar inseguridad hídrica y por tal desastres (de enfermedades, hambrunas, inundaciones, etc).

Otros autores, como Rijsberman (2006) prefieren enfocar la seguridad hídrica desde la conceptualización de la inseguridad hídrica, la misma que es definida como ‘la falta de acceso al agua de forma segura y a precios accesibles para satisfacer las necesidades de la persona para tomar, lavar o subsistir. Cuando un gran número de personas en un área tiene inseguridad de agua, durante un período significativo, hay escasez de agua o hay pobreza de agua’. Aquí vale rescatar el esfuerzo del autor por especificar y prestar atención al agua como medio primordial para satisfacer las necesidades fundamentales de las personas, es decir el agua en su función de agua vida. Otro elemento importante que toma en cuenta, es que el agua debe ser accesible para el bolsillo de todos y no solo disponible como la anterior conceptualización lo refiere.

Dimitrov (2002) hace una interesante contribución al concepto de seguridad hídrica. Este autor indica que el concepto de seguridad está relacionado con la idea de **qué o cuál objeto necesita ser protegido y contra qué peligros**. Sus dos elementos centrales son: el objeto referencial a ser asegurado y los tipos de amenaza al que éste puede estar sujeto. Esto implicaría identificar no solo los tipos de amenaza, sino también quién o quiénes son los responsables de ofrecer y mantener la seguridad hídrica. Esta forma de conceptuar la seguridad hídrica tendría como consecuencia traer al escenario todos los actores implicados ya sea en mantener la seguridad hídrica o aquellos que atentan o amenazan esta seguridad, lo cual implica también primeramente tomar en cuenta el manejo o el tratamiento de los conflictos, que necesariamente emergen en estos escenarios.

Otros autores como Jutro, Morrison y Wolf (2003) analizan seguridad hídrica interrelacionando la escasez creciente del agua, los derechos de agua y el acceso legal a ésta, y el uso insostenible del agua; particularmente las amenazas contra la función ecológica del agua. Estos autores han encontrado que **la cuestión de la asignación o concesión de los derechos de agua son los componentes más difíciles para lograr y mantener una seguridad hídrica**, ya que no se podrá evitar que los conflictos y confrontación de intereses y de poder entren a tallar en el escenario.

Las diferentes nociones sobre lo que la seguridad hídrica es o significa tienen implicaciones directas en las políticas de manejo de agua que particularmente adoptará un gobierno. Las diferentes concepciones o discursos de seguridad hídrica, de uno u otro modo, obedecen a ciertos intereses y objetivos de los que harán uso del agua, muchos de los cuales influyen o definen las reglas de juego que las políticas adoptarán. De allí que es muy importante reconocer y analizar los objetivos e intereses que diferentes discursos de seguridad hídrica promueven, y así contextualizar el concepto de acuerdo a las dinámicas locales, regionales e internacionales.

Si tuviéramos que contextualizar lo que la seguridad hídrica es para el caso peruano, tendríamos que tomar en cuenta cuáles de las variables y conceptos manifestados líneas arriba describen nuestra realidad de seguridad hídrica. Como ya manifestáramos, un país

como el nuestro, donde la disponibilidad hídrica es altamente variable y donde además existe la tendencia a favorecer o privilegiar a ciertas actividades o usuarios del agua frente a otros usuarios o grupos ‘minorizados’ ya sea por su condición social, étnica, o de género, la cuestión de los derechos de agua equitativos son centrales para lograr una seguridad hídrica más justa. Por lo que creemos que los principales componentes que tendríamos que tomar en cuenta para analizar la seguridad hídrica en el caso peruano, serían:

- 1) La disponibilidad del agua,
- 2) Los derechos de usar esta agua disponible, y lógicamente
- 3) Conocer y evitar en lo posible todo aquello que amenace una disponibilidad aceptable del agua, así como el derecho de acceder y usar esta agua en forma segura y equitativa.

## **La disponibilidad hídrica**

Para conocer la situación de nuestra disponibilidad hídrica generalmente recurrimos a, lo que los ingenieros hidráulicos denominan, balance hídrico. Este balance se determina calculando los caudales de agua de todas las fuentes de agua que utilizamos o que existen en nuestra microcuenca, o en nuestra cuenca, para determinar la oferta total de agua con que contamos. De otro lado, calcularemos la demanda real de agua de nuestra localidad, tanto de riego como de consumo. En el caso de la demanda del agua para riego, se hará sobre la base de las necesidades de agua de nuestros cultivos (uso consuntivo), y de todas las extensiones de terrenos cultivables.

### **1) Los derechos de agua**

Cuando nos referimos a los derechos de agua, no nos estamos refiriendo a una simple relación de acceso y uso entre sujeto (usuario) y objeto (agua), sino sobre todo, a una relación social y expresión de poder entre los usuarios. Es una relación de inclusión y exclusión e involucra el control sobre las decisiones. Por lo tanto es necesario considerar las dos caras de la relación entre el derecho de agua y el poder (de controlar y decidir). Las relaciones de poder determinan las reglas de distribución, el contenido y legitimidad de los derechos de agua, y viceversa, los derechos de agua reproducen o reestructuran las relaciones de poder. Es típico que en las comunidades andinas los derechos de agua no solo se refieren a los derechos de acceso y no acceso, sino también a la autoridad de reclamar, usar, y controlar las decisiones sobre el manejo del agua. Estos derechos son el resultado no sólo de las leyes y normas oficiales que los definen, sino sobre todo son el resultado de las relaciones e interacciones sociales, legales y de poder entre diferentes usuarios que compiten por acceder al recurso hídrico (Boelens, 1998).

Ahora, al nivel local es posible encontrar una mezcla de diferentes ordenamientos legales y normatividades sobre derechos de agua, muchos de los cuales son ancestrales y están vigentes porque se han venido practicando por generaciones y se han constituido en una especie de costumbre, por lo que se denominan normas consuetudinarias. Una norma vigente en las comunidades del valle del Colca, así como en muchos pueblos andinos (Vera, 2004 y 2006), es el nombramiento de los regidores o ‘*yacu alcaldes*’ por el sistema de cargos, quienes se encargarán no solo de la distribución y control del agua, sino sobre todo de

realizar la fiesta del agua<sup>106</sup> o el escarbo de acequias. Por lo general, estas normas no son reconocidas como tales por las leyes oficiales del Estado. Otros ordenamientos legales pueden ser de origen religioso o se han creado durante la colonia o durante la época de las haciendas. Pese a que éstas ya no existen, puede darse el caso que todavía las normas de esa época están vigentes en la actualidad, como ocurre en muchas comunidades de las zonas altas de la provincia de Condesuyos en Arequipa, donde los derechos de agua son heredados de padres a hijos. Finalmente los derechos de agua están regulados y definidos por las normas oficiales que emanan de la Ley de Aguas. El predominio y el grado de validez de una norma u otra dependerá de muchos factores (por ejemplo agricultura de subsistencia, agricultura de mercado o agricultura de exportación), aunque generalmente los usuarios del agua pueden hacer uso de manera estratégica de cada uno de estos ordenamientos legales de acuerdo a ciertas circunstancias y necesidades personales.

Otros conceptos relacionados a los derechos de agua, son las diferentes **categorías del derecho**, que existen, tal como y Boelens y Zwartveen (2001) lo señalan:

- **Los Derechos de referencia;** especifican el tipo de poderes que la persona que posee un derecho tiene en cuanto a elementos de decisión operativa e institucional; también precisan las características de quien posee el derecho. Los derechos de referencia están garantizados por normas y reglamentos de la Ley de Aguas, donde además se especifican los derechos y obligaciones de los usuarios. Estos derechos se obtienen y se mantienen pagando las tarifas de agua, conforme a lo estipulado por reglamento de la Ley de Aguas. Desde el año 2004 se están legalizando a través de licencias que son otorgadas por el programa de Formalización de Derechos de Agua<sup>107</sup> (PROFODUA).
- **Los Derechos en acción;** transforman los derechos de referencia en reglas operativas y procedimientos para la distribución del agua. Generalmente este derecho se obtiene al momento en que una persona se inscribe en el padrón de usuarios de agua, y estará sujeto a los estatutos y reglamentos internos que la organización del riego (Comisión de Regantes) establece.
- **Los Derechos materializados;** definen las prácticas reales de uso y distribución del agua y los procesos reales de toma de decisiones sobre estas prácticas. En los Andes, generalmente la organización y las autoridades locales de agua definen estos derechos de acuerdo a las normas locales y costumbres ancestrales. Por ejemplo, un usuario o usuaria empadronada no tendrá derecho a dotación de agua si tiene faltas por inasistencia a las faenas, a las asambleas, o no está al día con sus cuotas. Igualmente un usuario empadronado no tendrá derecho al

---

<sup>106</sup> La fiesta del agua o ‘*Yarqa Haspiy*’, por ejemplo en el Valle del Colca, consiste básicamente en celebrar el rito del recibimiento del ‘*Mallku*’, el espíritu regente del agua; para lo cual el regidor tiene que realizar tres ceremonias secuenciales: primero pagar u ofrecer ofrendas a todos los dioses tutelares que alimentan las diferentes fuentes de agua: los nevados, los ojos de agua, los ríos y el mar, para que éstos sigan brindando y alimentando año a año al ‘*Mallku*’ sagrado. Segundo, tiene que organizar, conjuntamente con la Comisión de Regantes, la limpieza y mantenimiento de todas la infraestructura de riego por donde discurrirá o pasará el ‘*Mallku*’. Finalmente, tiene que encargarse de realizar la fiesta propiamente dicha, donde se baila, se come y se bebe y se comparte con todos la alegría de haber recibido y dado la bienvenida al ‘*Mallku*’.

<sup>107</sup> El PROFODUA se creó porl D.S 041-2004-AG y el Programa de Relanzamiento de Política Agraria, con el objetivo de otorgar licencias de uso de agua superficial con fines agrarios, a fin de optimizar el uso de los recursos hídricos, mediante una equitativa y racional distribución y promover a través del plan de cultivo y riego (PCR) anual niveles más altos de producción agrícola.

agua si se rehúsa a aceptar o pasar el cargo de regidor de agua, conforme las normas locales lo estipulan.

## 2) Amenazas contra la seguridad hídrica

Veamos ahora cuáles serían las amenazas contra la seguridad hídrica. Cuando el balance hídrico es negativo, entonces estamos frente a una escasez de agua. Ahora esta escasez puede ser **física** (real o ficticia, originada por grupos que se ‘apropian’ o desvían el curso del agua), puede ser **económica**, es decir, la falta de recursos económicos traban las inversiones en infraestructura hídrica, limitando la captación y distribución del líquido elemento que puede estar disponible. En algunos casos pueda ser que exista disponibilidad de agua y también infraestructura o capacidad de invertir en infraestructura hídrica, pero las personas carecen de agua porque sus derechos a este recurso son de última prioridad en la cadena; o estos derechos son continuamente minados por normas legales que favorecen a grupos e intereses de poder, o simplemente las aguas disponibles están contaminadas, entonces hablamos de la **escasez institucional**. En cualquiera de los casos, estamos hablando de una amenaza contra la seguridad hídrica

Ilustraremos los conceptos referidos en los párrafos anteriores con un caso de la cuenca de Colca-Majes-Siguas, que muy bien podría ser el caso de muchas otras cuencas o subcuencas andinas y costeras.

### El caso de la cuenca Colca-Majes-Siguas

En la Colca-Majes-Siguas se presenta la escasez del agua de forma dramática porque los tres tipos de escasez hídrica interactúan simultáneamente, es decir, la escasez física, la económica, y la institucional se dan al mismo tiempo.

#### La escasez física de agua

La escasez física del agua o la falta de disponibilidad de agua se debe básicamente a las escasas precipitaciones en la zona, como es característico de toda la franja occidental de los Andes. En promedio éstas llegan a 354.16 mm/año en el Valle del Colca (serie de 10 años, reportes del SENAMI), cuando en los Andes centrales las precipitaciones promedios bordean entre 800 y 1200 mm/año. En el valle del Colca existen alrededor de 10,500 Has de cultivo, con una disponibilidad hídrica de 4,074 litros/seg de agua para riego (fuente: ATDR Colca, Sigvas-Chivay). De las cifras anteriores podemos estimar que el módulo de riego en este valle es de 0.30 l/seg. Las recomendaciones técnicas de riego consideran como óptimo un módulo entre 0.7 y 0.8 l/seg para riego por gravedad, y para las condiciones de altos índices de evapotranspiración del Valle del Colca.

Paradójicamente, la provincia de Caylloma es una de las provincias de Arequipa que más reservas de agua dulce tiene. De allí que uno de los más grandes proyectos de irrigación, Majes -y en el futuro próximo Angostura- está ubicado en esta provincia, en la cuenca alta del río Colca<sup>108</sup>. Los estudios realizados por diversos consultores permiten establecer la

<sup>108</sup> La cuenca alta del Río Colca rodea al río Apurímac en sus orígenes (casi 4,200 m.s.n.m), formando una península dentro de la zona que desagua al Pacífico, con una extensa área de lagunas y pantanos. La irrigación de Majes, capta en parte esta agua en la represa de Condorama a través de un sistema de embalse-presa que tiene una capacidad máxima de represar 285 MMC (millones de metros cúbicos).

disponibilidad hídrica a nivel de masa media anual, regulada en la represa-bocatoma de Tuti, lo siguiente: con la actual represa de Condoroma de 914 MMC (millones de metros cúbicos), esto es 29 m<sup>3</sup>/seg; y con la represa de Angostura + Condoroma 1262 MMC, 40 m<sup>3</sup>/seg. Actualmente (sin Angostura) la cantidad de agua que se trasvasa del río Colca hacia las Pampas de Majes es de 523 MMC (13.63 m<sup>3</sup>/seg), de los cuales 250 MMC (7.93 m<sup>3</sup>/seg) los regula la represa de Condoroma y 276 MMC (5.7 m<sup>3</sup>/seg) son descargas no reguladas del río Colca (cuenca intermedia-alta). El caso aquí es que, al ser desviado toda el agua 70 km río abajo, se ha dejado alrededor de 300 km de la cuenca sin agua, corriendo el riesgo de convertirse en una cuenca seca. Lo grave de esto es que más de dieciséis pueblos del valle del Colca<sup>109</sup> (más de 6,000 familias), especialmente aquellos ubicados en la margen derecha del río (a excepción de Coporaque y Yanque Urinsaya), no pueden hacer uso de esta agua represada por falta de infraestructura que permita su aprovechamiento. Estos pueblos logran satisfacer sus necesidades de riego apenas en el sesenta o setenta por ciento de toda su capacidad de suelo irrigable, con obras de infraestructura que incluso datan de la época preinca (Ver Treacy 1994).

En este caso estaremos frente a una escasez ficticia del agua, originada por un sesgo en una política de intervención que está priorizando la agricultura de comercio y de exportación de la costa.

### **La escasez económica**

Ahora veamos cómo se manifiesta la escasez económica. Amén de que casi la totalidad de la masa de agua del río Colca es trasvasada para irrigar la agricultura de costa de las Pampas de Majes, el gobierno peruano ha invertido alrededor de 1,320'000,000 de dólares en la monumental obra de infraestructura hidráulica del Canal de Majes<sup>110</sup>, de los cuales 980'000,000 de Dólares son fondo perdido (nunca se recuperarán) y 340,000,000 han sido gastos administrativos. El costo anual de mantenimiento de la infraestructura, a cargo del gobierno, asciende a la simbólica suma de 33 millones de Dólares (U\$ 8 millones pago de seguro y U\$ 25 millones mantenimiento y personal). Si tomamos en cuenta que el proyecto tiene prevista la entrega de 22,000 has en esta primera etapa (actualmente ya adjudicó 15,969.7 ha, de las cuales están bajo riego 14,259.2), el proyecto ha invertido sólo en infraestructura la suma de 60,000 dólares/ha de tierras eriazas que tienen que ser trabajados por años hasta convertirlos en tierras arables o suelos servibles para la agricultura. Y si tomamos en cuenta el número de usuarios que actualmente existen en las pampas, esto es 2587 usuarios, la inversión ascendería a 510,243 dólares por usuario. Mientras que la inversión en mantenimiento de la infraestructura asciende a 12,765 dólares/usuario/año.

Ahora veamos el caso del Valle del Colca. El valle cuenta con alrededor de 10,500 has listas para cultivar y la gran mayoría preparadas en terrazas y andenes que datan de la época preinca, y que actualmente son objeto de admiración de miles de turistas que visitan el valle. En todos estos años, según la fuente del ATDR Colca-Siguas-Majes, el gobierno peruano ha invertido la suma simbólica total de 1'851,515 Dólares en infraestructura hídrica (ver anexo 1), es decir, 0.14 % de la inversión hecha en Majes. Si esto lo valorizamos por hectárea la

<sup>109</sup> Pueblos de la margen derecha: Sibayo, Tuti, Coporaque, Ichupampa, Lari, Madrigal, y Tapay. Pueblos de la margen izquierda: Callalli, Canocota, Chivay, Yanque, Achoma, Maca, Pinchollo, Cabanaconde, Huambo.

<sup>110</sup> El canal de Majes, obra monumental, como le llaman los arequipeños, cruza toda la margen izquierda del río Colca y tiene una longitud de más de 100 Km., de los cuales 88 Km son túneles bajo tierra con una capacidad para conducir 34 m<sup>3</sup>/seg de agua. Este proyecto hidráulico fue terminado en 1983, después de casi 10 años del inicio de su construcción.

inversión sólo ascendería a 176 dólares/ha, suma irrisoria si comparamos con los 60,000 dólares/ha de las Pampas de Majes. Y si tomamos en cuenta el número de usuarios del valle, que son 5,923 usuarios, la inversión asciende apenas a alrededor de 312 dólares/usuario, frente a los 510 mil 243 dólares/usuario de las Pampas. Ahora, el costo de mantenimiento de la infraestructura hidráulica del Valle del Colca prácticamente no recae en el Estado. Todo le cuesta a los bolsillos de los usuarios y usuarias del valle. Sólo por mencionar que, cada año, durante el mes de agosto, todos los varones, mujeres y hasta niños de cada comunidad se vuelcan con fervor religioso al trabajo de limpieza y mantenimiento de sus infraestructuras de riego. En algunas comunidades, como es el caso de Coporaque, el trabajo se desarrolla durante todo el mes de Agosto. Si tuviéramos que calcular el valor de la mano de obra que los Coporaqueños invierten en este trabajo la suma ascendería a 24,000 dólares (considerando 15 días de trabajo continuo, 320 usuarios a 5 dólares el jornal). Si a esto tuviéramos que añadir los gastos que realizan los dos regidores de agua, así como los capitanes y votos mayores y menores (autoridades del agua que rigen la administración, distribución del agua y los trabajos de limpieza y mantenimiento) para celebrar las fiestas y las ceremonias del *'yarqa haspiy'* o la gran fiesta del agua y limpieza de los canales y reservorios con todos los honores y ceremonias que ello implica, la suma sería otra. Solamente para tener una idea de estos gastos, cada regidor de agua realiza un gasto promedio de 2500 dólares, lo que haría 5000 dólares en los dos regidores. Los capitanes y votos gastan alrededor de 1000 dólares. Entonces el costo anual de mantenimiento ascendería aproximadamente a 30,000 dólares, sólo en Coporaque. Si tuviéramos que totalizar los gastos de mantenimiento de los 16 pueblos del valle, a groso modo las sumas sobrepasan los 944,000 dólares anuales; esto sin tomar en cuenta los gastos que necesariamente realizan cuando sus canales sufren daños durante la época de lluvias y tienen que ser reparados inmediatamente con las cuotas de los usuarios.

Cuadro comparativo de los sistemas de riego del Valle del Colca y Pampas de Majes

Irrigación	No de usua	Has Bajo riego	Dispon. Agua (l/seg) promed	Módulo de Riego L/seg/ha	Has Irri-gables	Inversión Total en Infraestructura (Dólares)	Dólar Por usuario	Dólar Por Ha	Costo (US\$) Manten. Infra/año Plata Gob.	(US\$) Manten . Dinero de usuario
Valle del Colca (16 pueblos)	5923	10500	4074	0.30	15,000	1'851,515	313	176	-----	944000 *
Pampas de Majes	2587	15969	26,000	0.83**	22,000	1,320'000,000	510,243	60000	33'000,000	¿?

Fuente: ATDR Colca-Siguas-Majes, y AUTODEMA

\* Estimado, en base a los gastos reales de mantenimiento de la comunidad de Coporaque

\*\*El módulo técnico recomendado es de 0.565 l/seg/ha (17.800 M<sup>3</sup>/ha/año). El excesivo uso del agua en las Pampas tiene consecuencias no deseables en el valle de Siguan

Como podemos deducir de los cálculos anteriores, los números hablan por sí solos y las preguntas surgen de inmediato: ¿porqué tanta deferencia entre un agricultor de Majes y uno del Valle del Colca?, ¿es que los agricultores del Colca tienen menos derecho al agua, o menos derechos humanos que los de Majes?

### La escasez institucional

Se manifiesta justamente en que los derechos de agua y de alimento de los pueblos del Valle del Colca no son tomados en cuenta, ni respetados. Por ejemplo, la cuenca del Colca-Majes-

**“... ‘y se llevaron nuestras aguas’... seguridad hídrica y derechos de agua en el contexto de la cuenca Colca-Majes-Siguas”**

Siguas tiene una longitud aproximada de 364 km. Prácticamente gran parte de la cuenca (alrededor de 300 km) corre el riesgo de convertirse en una cuenca cerrada o cuenca seca, debido a que casi la totalidad de las aguas represadas de esta cuenca son desviadas a las Pampas de Majes, a 70 km. río abajo, en la bocatoma de Tuti; quedando casi 300 km de la cuenca sin agua. Este hecho se torna dramático durante casi 9 meses del año, sólo en las épocas de lluvia (enero a abril) se ve correr el agua río abajo después de la bocatoma de Tuti. Esto afecta severamente las posibilidades de asegurar el agua tanto para riego, como para desarrollar otras actividades productivas (agropecuaria y de pesca) en los 16 pueblos ubicados cuenca abajo.

De allí que los cayllominos reclamen este atropello, e incluso planteen con justicia, el cobro de un canon de agua por parte de los usuarios de las Pampas de Majes, como retribución a todas las aguas que se llevan. Pareciera que esta pretensión no sería aceptada por los usuarios de las Pampas, porque no tendría ninguna base legal, toda vez que ya se paga un canon de agua, el mismo que está incluido en las tarifas de agua. Mas bien la población arequipeña estaría dispuesta a pagar a la cuenca alta, lo que sí está contemplado legalmente, ‘el pago por servicios ambientales’. En todo caso, una propuesta de retribución de los agricultores de las Pampas de Majes a los del Valle del Colca tendría que denominarse ‘pago por servicios ambientales’.

A raíz de constantes reclamos a AUTODEMA, apenas ocho pueblos de la margen izquierda del río han sido escuchados parcialmente. Los de AUTODEMA han reconocido los daños causados por la construcción y excavación de los túneles y canales, secando muchas fuentes y ojos de agua que existían a lo largo de esta margen, cuyas aguas han sido ‘derivadas’ al canal madre Majes. En restitución de esta agua AUTODEMA ha construido 23 válvulas para dotar de agua del canal madre (un total de 1.5 m<sup>3</sup>) a estos pueblos. La margen derecha sigue luchando por acceder también a las aguas del canal madre. Por ejemplo, en 1980 las comunidades de esta margen (Coporaque, Ichupampa, Lari, Madrigal, incluido Camaná) lograron firmar un acuerdo para que AUTODEMA deje fluir libremente al menos 680 L/seg río abajo después de la presa-bocatoma de Tuti, en la medida que estas comunidades tenían proyectado construir el “canal multicomunal Lari- Ichupampa - Coporaque”.

Pareciera que estos acuerdos se han quedado solamente en el papel, ya que AUTODEMA nunca ha dejado correr libremente este porcentaje de agua, a excepción de épocas de mayor precipitación. Sin embargo, según la ley, cualquier proyecto de irrigación o las centrales hidroeléctricas no deben afectar el caudal ecológico de los ríos, el cual es considerado el 10 % del caudal medio anual. La disponibilidad hídrica a nivel de masa media anual, regulada en la represa-bocatoma de Tuti es de 29 M<sup>3</sup>/seg (AUTODEMA, 2005); si aplicamos el 10 % que la Ley faculta, tendría que circular libremente río abajo (después de la bocatoma de Tuti) no menos de 2.9 M<sup>3</sup>/seg (casi 3 M<sup>3</sup>/seg ) de forma permanente.

De otro lado, el ansiado proyecto canal Lari –Ichupamapa - Coporaque, no se materializó como tal. Solamente la comunidad de Coporaque puso todo el empeño para construir su canal, pero de menor capacidad (máximo 280 L/seg), trabajo que costó mucho sacrificio a los comuneros y comuneras; y tuvieron que pasar más de 15 años hasta que finalmente en el 2003 se pudo derivar el agua del río Colca a las primeras parcelas de esta comunidad. Desde entonces Coporaque tiene que estar acudiendo anualmente a las oficinas del ATDR (Administración Técnica del Agua), sobre todo en las épocas de mayor demanda de agua (octubre a diciembre) para reclamar que AUTODEMA no cierre completamente el paso del

agua río abajo en la bocatoma de Tuti, ya que en estas condiciones se hace imposible captar siquiera 100 l/seg en la bocatoma del canal de Coporaque.

Cabe mencionar que no estamos incluyendo en este análisis los efectos de los impactos ambientales que está produciendo la Irrigación de Majes en esta parte de la cuenca alta-intermedia, aunque someramente podemos mencionar los siguientes:

- Secamiento del cauce o muerte progresiva del río Colca, alrededor de 300 km después de la Bocatoma de Tuti;
- estancamiento y contaminación acelerada (por actividad turística) de las aguas del río a la altura del distrito de Chivay, originados por los vertederos de los desagües del pueblo, constituyéndose un foco de enfermedades infectocontagiosas;
- daños, con peligro de desaparecer, de flora u fauna silvestre que se desarrollaba en las riberas del río: truchas, camarones, algas y otras especies vegetales; y,
- pocas posibilidades de captación del recurso hídrico del río Colca para nuevas irrigaciones, sobre todo en la margen derecha del río Colca.

Los impactos de la ceguera institucional y tecnológica son aún más graves en la parte baja de la cuenca, esto es en el Valle de Sigwas y Quilca, donde los derechos de los agricultores son continuamente pisoteados, pese a que el valle en su totalidad se ha movilizad. Desde hace más de 20 años se han iniciado una serie de estudios, informes, evaluaciones, e incluso se han creado comités multisectoriales de lucha, a fin de hacer públicos los impactos ambientales negativos de la Irrigación de las Pampas de Majes (INADE, 1997, 2000, Defensa Civil, 2000, CTAR 2000). Estas movilizaciones incluso han logrado plantear propuestas alternativas al problema, pero otra vez todo ha quedado archivado; en parte porque muchos de los dirigentes y usuarios influyentes, o asociados a los partidos políticos de turno, han sido corrompidos por AUTODEMA. Cada uno de estos líderes ha sido acallado con la dotación de una parcela (de 5 has) en la Irrigación Majes, mientras los agricultores más pobres han quedado abandonados. Coincidentemente, la mayoría de los agricultores dejados a su suerte tienen apellidos quechuas. A continuación enumeramos algunos de los efectos negativos que sufren los del valle de Sigwas:

- Arenamiento en los cauces del río de Sigwas, en las infraestructuras de riego y terrenos de cultivo en los sectores de: Lluella Alta y Baja, Querque, Caracharma, Ocoña, Santa Isabel, San Juan de Sigwas y Quilca, por erosión y transporte de sedimentos, sobre todo en los tiempos de lluvia. En esta época las tomas de cabecera de la Irrigación Majes tienen que desarenarse cada 20 minutos y todo este material es retirado al cauce del río Sigwas.
- Arrasamiento e inundación de defensa ribereñas, infraestructura de riego, y terrenos de cultivo de todas las zonas aledañas al río Sigwas, causadas por el incremento del caudal del río Sigwas y actividades de desarenamiento del canal Majes.
- Deslizamiento de tierras y taludes por efecto de las filtraciones de agua originadas por el sobre-uso del módulo recomendado de riego. Estos deslizamientos de tierras han provocado la pérdida de casi el 70 % (1200 has) de los terrenos de cultivo de los diferentes pueblos del Valle de Sigwas, siendo los más afectados los sectores de San Juan de Sigwas, el Zarzal, Cornejo, y La Ramada (Informe CTAR 2000, INADE 2000).
- Salinización de los terrenos de cultivo del Valle de Sigwas y de las aguas de consumo, originada por las aguas de las filtraciones que contienen un elevado porcentaje de sales, debido al uso y abuso de fertilizantes y pesticidas en la agricultura intensiva de las Pampas de Majes.

- Migración acelerada en los últimos siete años de un gran porcentaje de los agricultores del Valle de Siguan, quienes se han visto obligados a vender su fuerza de trabajo en las Pampas de Majes, por la imposibilidad de seguir cultivando sus terrenos. Para tener una idea de la magnitud de la migración basta mencionar que tres centros escolares se han cerrado por falta de alumnos (Entrevista a Llosa LL. René, presidente de la Junta de Usuarios de Ampato-Siguan-Quilca).

### **Perspectivas futuras, a manera de conclusiones**

A nivel mundial, las proyecciones más optimistas afirman que para el 2025, sino es antes, se presentará una de las más graves crisis de escasez de agua. Según el Fondo de Población de Naciones Unidas, en los años 25's una de cada tres personas en la tierra tendrá poca agua o nada. Las obvias consecuencias de esta escasez, ya son motivo de tensiones políticas y sociales entre los diferentes países del mundo. Los múltiples usos del agua generan su escasez física, la cual se agrava aún más toda vez que grandes intereses económicos y de poder definen las reglas de juego para acceder a este recurso vital, generando una aparente escasez de agua, convirtiéndolo cada vez más en un bien económico y un recurso no renovable. Arrojo (2005) afirma que ‘el agua, hace rato, dejó de ser un bien libre para la humanidad, para convertirse en un bien económico; de ser un recurso renovable, por acción u omisión de ella misma, se ha trastocado en un recurso no renovable y por ello mismo expuesto a su agotamiento progresivo e irreversible’. Esta tesis, que hasta hace poco era una herejía, es cada vez más aceptada por parte de los entendidos en el tema; prueba de ello son los diferentes eventos, cumbres y foros mundiales del agua<sup>111</sup>, donde los ministros de las naciones, las altas autoridades y la población civil organizada debaten y toman acuerdos urgentes sobre el problema álgido que está enfrentando el agua dulce.

La inseguridad hídrica también guarda estrecha relación con la pobreza, potenciándose mutua y negativamente contra el logro de un desarrollo sustentable. Esto nos compromete a realizar un análisis serio y una intervención responsable, de cara al futuro. Ese futuro que cada vez es menos prometedor en cuanto a acceso seguro, y de calidad, al agua. Para nadie es desconocido que las guerras del futuro ya no serán por el control del petróleo, sino por el acceso y control a las fuentes de abastecimiento de agua. No olvidemos que para el caso peruano, una de nuestras primeras fuentes de agua se encuentra en los glaciares en la alta cordillera de los Andes, así como en los grandes ‘bofedales’ o humedales andinos. Por supuesto las transnacionales y compañías privadas ya están extendiendo sus tentáculos para controlar estas fuentes. No es extraño que los mayores inversionistas del mundo eligen al agua como el producto básico que más ganancias podría generar en las próximas décadas. Tampoco es coincidencia feliz que la tendencia de las leyes del agua, a nivel mundial, sea favorecer políticas privatizadoras del manejo del agua. El Perú no escapa a esta tendencia, pues ya estamos a puertas de aprobar una nueva ley de aguas.

---

<sup>111</sup> El I Foro, desarrollado en Marruecos en 1997, enfatizó la necesidad de una visión a largo plazo sobre el Agua, la Vida y el Medio Ambiente. También advirtió en contra de que se trate el agua como un bien comerciable. El II Foro (La Haya, 2000), identificó como principales retos del futuro: la satisfacción de las necesidades básicas del agua, la garantía del abastecimiento del alimento, la protección de los ecosistemas, la gestión de riesgos y la valoración y el gobierno prudente del agua. El III Foro de Kyoto (2003), subrayó el rol que cumple el agua como fuerza promotora del desarrollo sostenible. Finalmente en IV Foro (México, 2006) desarrolló debates alrededor de 4 ejes temáticos: 1) agua para el crecimiento y desarrollo, 2) la gestión integrada de los recursos hídricos, 3) agua y saneamiento para todos, y 4) agua para la alimentación y el medio ambiente.

Los discursos políticos de nuestros padres de la patria poco o nada dicen sobre la seguridad hídrica, mucho menos sobre lo que será el futuro. Por ejemplo, se habla fácilmente que se impulsará ‘Sierra agroexportadora’, la pregunta surge de inmediato, y ¿cómo lograrlo? Con el agua y la infraestructura hidráulica existente no se cubre ni la tercera parte de la capacidad productiva incluso ya instalada. ¿Será que los campesinos, engañados y olvidados por más de 5 siglos, creerán de pronto que en los próximos dos o tres años sus productos serán mejor pagados o encontrarán un mercado seguro?, ¿cómo pensar en exportar si ni siquiera la brecha de su seguridad alimentaria todavía está cubierta? Y si incluimos aquí una ‘pequeña’ variable más, lo que serán los efectos del tratado de libre comercio (TLC) es de dudar que nuestros productos agrícolas, al menos de la sierra, compitan con productos enteramente subsidiados por sus gobiernos de origen. De concretizarse el TLC es más probable que en los próximos decenios, los productos andinos, tan nutritivos, desaparecerán de la mesa de los peruanos. No hablo de los productos selváticos, porque ni siquiera los conocemos o se encuentran masificados en nuestras mesas.

Si bien lo manifestado líneas arriba es la cara negativa del problema del agua, también existe la cara positiva de la moneda. A nivel mundial se está generando una conciencia creciente sobre la importancia del agua, debido en gran medida a su escasez permanente y a la necesidad de garantizar un acceso más equitativo a este recurso vital. Por doquier se movilizan hombres, mujeres y niños para defender este recurso vital. No pasan inadvertidas las recientes ‘guerras del agua’ en Arequipa-Perú, en Cochabamba-Bolivia (Vera, 2006, Bustamante Peredo y Udaeta, 2005), en Huasco-Chile (Sepúlvera L., 2005, Kadomoto H, 2005). Hemos llegado a momentos históricos en los que los habitantes proclaman: “*el agua vale más que el oro*”, “*el agua vale más que el petróleo*”, “*el agua es nuestra vida*”, etc. A la par que estos mensajes necesitan ser masificados, al mismo tiempo requerimos de la adopción de **una nueva cultura de agua**, cuyos retos implicarían:

- Pasar de los ‘tradicionales’ enfoques de gestión de recursos a ‘modernos’ enfoques de **gestión ecosistémica del agua**.
- Cuestionar la sostenibilidad del modelo productivo vigente.
- Si bien en el orden de categorías establecidas por la DENCA el agua para actividades productivas aparece como ‘el agua negocio’, una declaración de los países Andinos por una nueva cultura del agua tendría que aclarar y considerar que el agua para la producción de alimentos básicos, al menos el agua para la agricultura de subsistencia, debiera ser considerada desde la perspectiva de ‘agua vida’, y por tal, garantizada desde la perspectiva de los derechos humanos. Ello porque esta agua asegura el acceso mínimo de la población a alimentos básicos, nutritivos y económicos, lo cual es un derecho de cada ser humano garantizado por la Constitución Política de cada Estado. En consecuencia, las normas de agua, donde han establecido diferentes rangos para el pago de tarifas para riego, tendrían que agregar uno nuevo basado en el concepto de ‘agua vida’.
- Desarrollar y promover **Una Estrategia Nacional de Seguridad Hídrica (ENSHI)**, basada en los enfoques de “**derechos humanos**”, “**gestión social y ambiental de riesgos**”, y “**gestión pública participativa**”.

## Bibliografía.

Arrojo, P

2005 Los Retos Éticos de la Nueva Cultura del Agua. Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina. Documento del discurso de apertura. Brazil.

ATDR Colca-Majes-Siguas.

---- Documentos varios

AUTODEMA

2005 Ampliación del Proyecto de las Pampas de Majes-Siguas II Etapa. Documento interno.

Boelens, Rutgerd

1998 La Equidad y la Construcción de Reglas. In: Boelens, R y G. Dávila (eds), Buscando la Equidad, justicia y equidad en el riego campesino. Van Gorcum. Assen, Los Países Bajos. 505 pp.

Boelens, Rutgerd y Margreet. Zwarteven

2001 Las Dimensiones de Género en los Derechos de Agua. En: Boelens R y P. Hoogendam (edit), Derechos de Agua y Acción Colectiva. IEP, Lima.

Bustamante, Rocío, E. Peredo, M. Udaeta

2005 Women in the “Water War” in the Cochabamba Valleys. In Bennett V., S. Dávila, M. Rico (eds), Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

CTAR

2000 Evaluación y Propuestas de alternativas de solución a la Problemática Ambiental del Valle de Siguas-Quilca. Informe No 025 – 2000, Consejo Transitorio de Administración Regional Arequipa.

Defensa Civil

2000 Evaluación de Riesgo de la Tercera Región de Defensa Civil. Mes de Noviembre del 2000. Dirección de Prevención, Oficina de Estudios y Evaluación de Riesgos.

Dimitrov, R

2002 Water, Conflicts, and Security: A conceptual Minefield. Society and Natural Resources, 15:677-691. Department of Political Science University of Minnesota, USA, Minneapolis.

Grey, D y C. Sadoff

2005 Agua para el Crecimiento y Desarrollo. Un marco de trabajo para el análisis. Documento base para el IV Foro Mundial del Agua. Banco Mundial.

IIDS

2006 Síntesis del IV Foro Mundial del Agua. Vol 82, No 15. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IIDS.

INADE

2000 Informe de la Comisión Técnica Evaluadora de la Problemática de la quebrada Huasamayo y Valle de Santa Isabel, San Juan de Siguas y Quilca. Arequipa

Jutro, P, J. Morrison and A. Wolf

2003 Environmental Water Security: Lessons from the Southwestern U.S, Northwestern Mexico, and the Middle East. US Global Change Research Program (USGCRP). USA.

Kadomoto, H

- 2005 Campaña contra la destrucción de glaciares en la alta cordillera de los Andes. En [http://orosucio.madryn.com/articulos/04\\_12\\_28.html#mas](http://orosucio.madryn.com/articulos/04_12_28.html#mas)
- Rijsberman, F
- 2006 Sentar las Bases. El reto del agua para la Alimentación y medio ambiente. Paper presentado en el IV Foro Mundial del Agua. Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI).
- Sepúlvera, L
- 2005 Chile: Salvar el Agua, el Verdadero Oro Andino. Especial para ARGENPRESS.info. Argentina.
- Treacy, J M
- 1994 Las Chacras de Coporaque. Andenería y Riego en el Valle del Colca. Benavides M, B. Femenías, W. Denevan (eds). Instituto de Estudios Peruanos. Lima 298 pp
- Vera, Juana
- 2004 “Cuanto más doy , más soy...” Discursos, normas y género: la Institucionalidad de las organizaciones de riego tradicionales en los Andes del sur peruano. En: Peña F (ed), Los Pueblos Indígenas y el Agua: desafíos del siglo XXI. Colegio de San Luis, WALIR, SEMARNAT, IMTA. San Luis Potosí México.
- Vera, Juana
- 2006 Derechos de agua, etnicidad y sesgos de género. Un estudio comparativo de las legislaciones hídricas de tres países andinos: Bolivia, Perú y Ecuador. En Boelens, R. D. Getches, y A. Guevara (eds). *“Políticas Hídricas, Derechos Consuetudinarios e Identidades Locales”*. Water Law and Indigenous Rights – WALIR. Wageningen University / IWE and United Nations / CEPAL, Instituto de Estudios Peruanos IEP, Lima



## Capítulo 5.3

### La Gestión Integrada del Agua y los conflictos en las cuencas andinas

Carlos Pereyra  
IPROGA

#### Procesos en torno al agua en el Perú

En el Perú, venimos intentando **reformar la Ley de Aguas**, desde hace algo más de 14 años, lo que nos indica que el Sistema Nacional de Gestión del Agua, que es la actual normatividad, no corresponde o no nos ayuda a resolver los problemas y dificultades que los peruanos tenemos para administrar provechosa y equitativamente el agua que disponemos.

Por otro lado el proceso de regionalización/descentralización en el que nos hemos empeñado, ha introducido un nuevo nivel de gobierno, en la estructura política del país, lo que trae como consecuencia la imperiosa necesidad de diseñar y **construir los Sistemas Regionales de Gestión del Agua**.

En tercer lugar, notamos un crecimiento de la conflictividad por el agua; en el estudio que realizó IPROGA el año 2004, encontramos que “sólo un tercio de los conflictos por el agua en el Perú, manifiestan su existencia, el resto, están ocultos por alguna u otra razón”, lo cual se constituye en una amenaza para la gobernabilidad.

La preocupación creciente por el agua, tiene su justificación en el hecho de que estamos frente a (i) un sostenido incremento de la demanda de agua (por un crecimiento demográfico acelerado y un mayor dinamismo de la economía), y a que (ii) estamos frente a una reducción de las reservas naturales de agua dulce; el CONAM- PROCLIM, 2004, informa de una “reducción de los glaciares peruanos del orden del 22% en los últimos 27 años, con pérdidas equivalentes a 7,000 MMC”<sup>112</sup>. Lo anterior nos dibuja un escenario nacional en el cual es necesario y urgente, establecer reglas claras en torno a la institucionalidad nacional, regional y local del agua.

#### ¿Qué y porqué queremos integrar en la Gestión del Agua?

Sin entrar a la definición conceptual de GIA, que nos puede llevar a largas y tediosas discusiones, quisiera presentar una aproximación a los elementos de la gestión del agua que debiéramos integrar, en el entendido de que esto es válido solo para el caso peruano<sup>113</sup>:

a. **Sectores de uso:** El actual sistema de gestión peruano del agua está sectorializado. Distintos sectores del gobierno tienen roles y funciones semejantes, lo que genera abuso, y confusión al momento de intentar resolver los conflictos en torno al agua; lo más complicado de esto es que la Autoridad Nacional del Agua (Intendencia de Recursos Hídricos), está formando parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y éste a su vez es parte de un ministerio (Agricultura), lo que tiene por consecuencia que dicha Autoridad de

<sup>112</sup> Consejo Nacional del Ambiente: [www.conam.gob.pe/proclim/](http://www.conam.gob.pe/proclim/)

<sup>113</sup> Esta parte está tomada, y ha sido ampliada, del curso WALIR, Módulo VI, Carlos Pereyra.

Aguas, no pueda “tener autoridad” sobre los otros Ministerios que tienen parte en la gestión del agua.

b. Las **funciones del agua** y los **roles del sistema de gestión**: Como consecuencia de lo anterior, hemos pasado de un sistema estatista o de tutelaje del Estado, a un sistema híbrido y confuso, es decir estatista en su forma legal, pero ultra liberal en su manejo cotidiano. En el anexo A, les presento un cuadro que nos puede ayudar al análisis de los roles de un sistema de gestión del agua; en él propongo que el Estado sólo tenga como exclusivo, el **rol normativo**; que los usuarios organizados (de todos y cada uno de los sectores de uso) tengan como exclusivo el **rol de gestión cotidiana** de sus sistemas de uso. Con esto el Estado tendría en sus manos la defensa del bien común y los usuarios la defensa de sus intereses privados. Los otros tres roles: **Gestión de conflictos, fiscalización y protección** estarían compartidos entre Estado y sociedad civil. Estos tres últimos roles tendrían que velar por la integración de las funciones del agua (ambiental, económico y social).

c. La **normatividad**, que se encuentra dispersa entre los diferentes Ministerios del Poder Ejecutivo, debería integrarse en un solo cuerpo normativo coherente con los intereses nacionales, pero que ofrezca un marco lo suficientemente flexible para que: (i) las regiones construyan su normatividad, adecuada a su realidad y (ii) los sistemas de uso puedan aplicar sus normas consuetudinarias

d. Lo **consuetudinario con lo jurídico/estatal**, allí donde sea aplicable en función de la cultura local/ancestral.

e. Los **espacios / territorios**; una de las lecciones que obtuvimos del estudio realizado por IPROGA, el año 2004, sobre los conflictos por el agua, nos muestra que existen múltiples espacios de gestión o manejo de los mismos; estos van desde los sistemas de uso (pequeños o grandes), distritos, provincias, micro cuencas, hasta las cuencas, inter cuencas, etc. Ello indica que no existe un único espacio para la gestión del agua y aquí, otra vez, debemos hacer un llamado a tomar en cuenta la diversidad, que es lo mismo que tomar en cuenta la opinión, los problemas y las aspiraciones de los pobladores.

f. Los procesos de **concertación, participación** y apoyo a la GIA. Cada vez se hace más necesario tomar en cuenta muy seriamente la participación de la población en las decisiones que afectarán de alguna manera sus vidas y las de sus descendientes; asimismo esto permitirá que la sociedad ejerza un mayor y mejor control sobre los actos de las organizaciones estatales y funcionarios públicos, y de las empresas vinculadas al agua.

## Los conflictos por el agua en el Perú

En principios, entendemos por **conflicto por el agua**, a “una situación en la que dos o más personas u organizaciones compiten por el control, acceso, usufructo o posesión de alguno o algunos de los atributos o cualidades del agua”<sup>114</sup>; entendiéndose por atributos del agua, entre otros: su cantidad, su calidad y su oportunidad. Con este concepto, y con la definición de una tipología de conflictos por el agua, hemos realizado una investigación exploratoria para extraer conclusiones y sugerencias que nos permitirán profundizar su estudio y análisis. Asimismo, hemos aprendido que el estudio de los conflictos por el agua nos permite analizar de manera sistémica las dificultades de la gestión del agua en sus distintos niveles y espacios de gestión.

Hemos identificado cinco tipos de conflictos por el agua:

---

<sup>114</sup> “La gestión Local de Conflictos por el Agua”; Carlos Pereyra-2005. Texto temático del curso GIRH NUFFIC-CAMAREN

1. Conflictos por los atributos del agua: calidad, cantidad y oportunidad
2. Conflictos por su estado o situación: abiertos, latentes y potenciales.
3. Conflictos por los sectores de uso involucrados directamente: un solo sector usuario, dos sectores involucrados o conflictos multi-actor.
4. Conflictos por el territorio en el que se desarrolla: sistemas de uso, Distritos, Provincias, micro cuencas, cuencas, etc.
5. Conflictos por los factores preponderantes del mismo

Esta última tipología, la hemos agregado como consecuencia de los estudios y análisis más profundos que venimos realizando en el proyecto “Gobernabilidad del Agua” durante el año 2006.

El que la mayoría de conflictos, 64%, sean por la cantidad del agua, nos refleja y confirma el problema de escasez en costa y sierra.

Si bien los conflictos por la calidad del agua, representan un tercio de los mismos, 27%, su impacto es grande teniendo en cuenta que afecta a poblaciones concentradas en áreas urbanas.

Es contradictorio que haya conflictos entre distintos usuarios de la costa con los de la sierra teniendo en cuenta que en algunos lugares (costa norte) se tiene niveles freáticos altos; esto nos parece insostenible, por lo que deberíamos explotar las enormes reservas de agua que tenemos en la costa: en el subsuelo, en la atmósfera y en el mar. Asimismo, las eficiencias de los sistemas de uso nos indican que hay un potencial de agua dulce, solo cambiando de tecnología; esto requiere investigación científica y tecnológica.

Los conflictos en los que se encuentran involucrados la actividad minera y las poblaciones urbanas, representan el 80% de los conflictos por la calidad; estos dos representan los principales contaminadores de las aguas.

En el anexo C, mostramos algunos gráficos con los resultados de este análisis.

### **¿Por qué enlazar la GIA con los conflictos por el agua?**

El agua, en tanto que fluido y solvente universal, contiene características que lo hacen único: (i) es un bien, recurso o materia que fluye en el espacio (el agua que mides en este lugar y en cualquiera de sus atributos, unos instantes después se encuentra en otro lugar), salvo que la envases y/o almacenes, en cuyo caso podrás tener cantidades discretas de la misma; asimismo, (ii) el agua fluye en el tiempo, lo que significa que los caudales que se puedan captar y los volúmenes que se puedan almacenar, en un determinado lapso de tiempo, variarán un tiempo después, obedeciendo a fuerzas de carácter global o cósmicas; esta es la naturaleza del ciclo hidrológico, variando permanentemente.

Por el lado de la demanda, ésta también es variable y se incrementa con el tiempo; las necesidades de agua, sea para la vida y/o para los procesos productivos, son +/- crecientes con el tiempo, obedeciendo principalmente al crecimiento demográfico, al incremento de la actividad económica y al incremento de la calidad de vida de la población; en el Anexo B, presento un cálculo rápido, basado en datos empíricos, sobre la variación en el tiempo de la oferta, la demanda y el balance hidrológico para el Perú.

Volviendo al tema de conflictos y GIA, entonces, la gestión del agua está inmersa en el ciclo hidrológico y su balance oferta-demanda, que varía de manera permanente; por tanto los acuerdos de gestión (asignación y distribución del agua), deben ajustarse permanentemente, lo que pone en tensión al sistema y a la organización que lo sostiene, lo que configura y tipifica al conflicto por el agua. Por tanto, la gestión del agua debe implicar el manejo de sus conflictos, lo cual a su vez implica el desarrollo de instrumentos, capacidades y estructuras organizacionales para su aplicación transformativa y creativa.

## **Conclusiones**

- a) La GIA no es un concepto que se deba desarrollar como una regla fija; para cada ámbito (Nacional, Regional, Provincia, Distrital, de cuenca o microcuenca), deberían desarrollarse conceptos operativos, formulados a partir de lo que los actores de la gestión requieren integrar en sus procesos de gestión.
- b) Estudiar con más profundidad el balance hidrológico en los ámbitos indicados (sobre todo nacional y regional) como instrumento y sustento para las políticas públicas del agua.
- c) Discutir y llegar a consensos sobre los roles en el sistema de gestión del agua: Nacional/ Regional; Estado/ sociedad / empresa.
- d) La gestión del agua es igual a la gestión de conflictos por el agua; esta es una función permanente en el sistema, que requiere el desarrollo de capacidades en los niveles más bajos del sistema de gestión.

## Capítulo 5.3 ANEXO A

### Roles y Espacios de un Sistema de Gestión del Agua

#### El Sistema de Gestión.

Articula los componentes físicos, sociales, económicos, ambientales e institucionales de la gestión del agua.

#### Los roles en un Sistema de Gestión del Agua.

1. **Normativo.** Busca el **bien común** de la nación; proporciona leyes marco para gobernar el sistema y las relaciones Estado y sociedad.
2. **Gestión de conflictos.** Como los conflictos son inherentes a los recursos escasos entonces debemos implementar espacios, niveles y mecanismos para conducirlos positivamente. Busca conciliar los intereses particulares y colectivos por el agua y organiza la distribución intersectorial o trans-sectorial del agua. No necesariamente implica el establecimiento de una organización permanente para cada ámbito y/o nivel.
3. **Fiscalizador.** Detecta y prevé las desviaciones en el funcionamiento del sistema y establece correcciones, hasta castigos.
4. De **gestión cotidiana** de los sistemas de uso (“l’industrie de l’eau”); busca el **bien particular** de cada usuario, sector de usuarios o múltiples usuarios: operan y mantienen los sistemas hidráulicos; organiza la distribución sectorial una vez organizada la distribución trans-sectorial del agua.
5. **Protección del recurso** agua; mediante el cual debemos establecer una institucionalidad que vele por la preservación del ambiente y el derecho humano al agua de las futuras generaciones de peruanos.

Hasta hace +/- 15 años, en el Perú legal, los cinco roles estaban en manos del Estado, el que ejercía un tutelaje sobre la sociedad, considerando a los ciudadanos como niños, incapaces de actuar con responsabilidad. Esto ha impedido el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de usuarios. A partir de 1992 se comienza a realizar la transferencia de responsabilidades sobre todo en el rol de gestión cotidiana de los sistemas.

En cambio, en el “Perú profundo”, sobre todo en la sierra y las comunidades andinas, los cuatro roles son prácticamente compartidos entre la autoridad local y las autoridades comunales, lo que nos indica una vasta experiencia de gestión que debe ser aprovechada.

En el siguiente cuadro propongo desglosar estos roles y un método para analizar y determinar cómo el Estado, la sociedad civil y las empresas deberían compartirlos.

### Sistema de Gestión del Agua: Roles, Espacios y Autoridad.

Roles claves Áreas claves	Rol Normativo	Rol de Gestión de Conflictos	Rol Fiscalizador	Protección del recurso	Rol de Gestión cotidiana en Sistemas de Uso
¿Cuál es el objeto?	Busca el <b>bien común</b> .	Conciliar los intereses privados o particulares con los colectivos o públicos. Organizan la distribución inter-sectorial o trans-sectorial.	Vela por el funcionamiento transparente, eficiente, rentable, justo y sostenible del Sistema de Gestión.	Preservación del ambiente y derechos de futuras generaciones. Vigila la integración de las funciones del agua.	El <b>bien particular</b> de cada usuario, sector de usuarios o múltiples usuarios: operan y mantienen los sistemas de uso; organizan la distribución sectorial.
¿Quién debería hacerlo?	El <b>Estado</b> , no puede ni debe renunciar a este rol, bajo consulta.	<b>Estado y usuarios organizados</b> , comparten el rol.	<b>Estado y organizaciones de usuarios</b> , comparten el rol.	<b>Estado y sociedad civil</b> comparten el rol	Los <b>usuarios organizados</b> . Sectorial o multi-sectorialmente.
¿Qué ámbito o espacio? ¿Qué autoridad?	Nacional / Congreso Regional: ¿?	Nacional Regional. Cuencas. Local.	Nacional Regional Cuenca Local	Nacional Regional	Variable, depende de la realidad social, cultural y económica de la gente.
¿Qué niveles?	Nacional, Regional y Local. Para interpretar, aplicar y perfeccionar la Ley.	Inter regional. Inter cuencas. Entre Gobiernos. locales.	Los mismos que el anterior.		Comité, comisiones, sectorial, multisectorial, cuencas, micro cuencas, distritos, etc.

## Capítulo 5.3 ANEXO B

### Aproximación empírica al balance de oferta-demanda nacional del agua en el futuro próximo del Perú

Datos de entrada (Fuente: “Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos” IRH)

- Disponibilidad bruta del agua dulce. 2,000,000 MMC-año.
- Consumo de agua por habitante y por día para su alimentación: 2.8 a 3.3 m<sup>3</sup>-día<sup>4</sup>

Necesidades:	Proyección consumo anual			Fuente:
	Hoy	2025	2050 <sup>115</sup>	
Población, millones de habitantes.	26.4	35.7	¿65?	“Estrategia nacional de gestión de los RR HH” IRH
Para producir alimentos MMC	27,000 31,800 MMC	36,600 43,100 MMC	66,600 78,500 MMC	Carlos Necochea Flores: El Comercio 4/11/06 <sup>116</sup>
Para agro exportación MMC (20%)	5,400 6,300 MMC	7,300 8,600 MMC	13,300 15,700 MMC	
Para uso urbano 18%. MMC	7,300 8,600 MMC	9,900 11,600 MMC	14,400 21,200 MMC	
Uso minero 2%. MMC	800 1,000 MMC	1,100 1,300 MMC	1,600 2,400 MMC	
Total necesario MMC/año	<b>40,500</b> <b>47,700 MMC</b>	<b>54,900</b> <b>64,600</b>	<b>95,900</b> <b>117,800 MMC</b>	

MMC: Millones de Metros Cúbicos.

Este cálculo supone:

1. El consumo urbano se mantiene, no se expande, para mantener las proporciones, pues al expandirse, se incrementa su factor de consumo; por tanto este dato debería de corregirse por el factor de expansión urbana.
2. La agro-exportación se mantiene en la proporción indicada.
3. El uso minero mantiene las proporciones y no acelera su expansión.
4. El uso minero y poblacional no contamina más las aguas, pues si esto ocurre se reduciría aun mas la oferta neta de agua dulce.

Por otro lado, para realizar las comparaciones debemos descontar lo siguiente de la oferta bruta natural de agua dulce:

1. Se pierde, fuera del territorio y por distintas razones, alrededor del 60% del agua dulce bruta disponible.

<sup>115</sup> Este cálculo es muy aproximado, por tanto debe de tomarse como un orden de magnitud y no como un dato.

<sup>116</sup> Tailandia: 2.8 metros cúbicos/persona-día; Italia: 3.3 MC/persona. Carlos Necochea; El Comercio, 04/11/06

## “La gestión integrada del agua y los conflictos en las cuencas andinas”

2. Se distribuye, como parte del ciclo hidrológico, como evaporación, almacenamiento y consumo ecológico, alrededor del 20%.
3. Por tanto, la disponibilidad neta de agua dulce es del orden de +/- 20%, es decir 400,000 MMC-año, la cual es una media, que no toma en cuenta la diversidad de regímenes hidrológicos; en las cuencas de costa el problema será mas crítico que en las cuencas amazónicas.

### **Conclusión:**

1. Actualmente consumimos, en todo el Perú, alrededor del 10% de nuestra disponibilidad neta de agua dulce del país; con la salvedad de la gran variabilidad que tenemos en cada región.
2. Para el 2025 estaremos consumiendo el 15%, lo cual implica aumentar la oferta y las inversiones en captación, almacenamiento, regulación y conducción en un 50% ¡a todo lo invertido actualmente! Tengo la hipótesis de que toda el agua dulce fácilmente disponible ya la hemos captado; por lo que los costos de nueva infraestructura se elevarán exponencialmente con respecto a lo que actualmente se ha invertido en el país.
3. Para el 2050, estaremos consumiendo alrededor del 30 % de nuestra disponibilidad neta de agua dulce lo cual significa duplicar las inversiones del 2025 y/o triplicar las inversiones que hasta el momento hemos realizado. En este momento, es muy probable que el costo de estas inversiones sean muy oneroso para la economía del país.
4. Las tecnologías de producción, regulación y almacenamiento de agua dulce, tal cual las hemos implementado en el país, están llegando a su límite de utilización técnica, económica, social y organizacional.
5. Las políticas deberían con fundamentación científica, y en este caso el balance hidrológico, es un buen instrumento para sustentar políticas en torno al agua.

### **Inquietudes:**

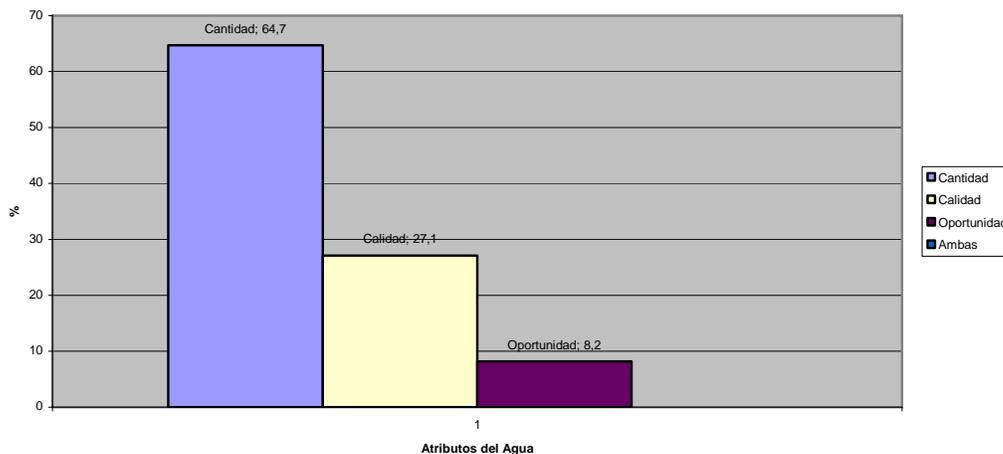
1. ¿Qué significado tienen estas conclusiones para las políticas que deberíamos proponer?
2. ¿Es que las políticas se diseñan para resolver los problemas del presente o para resolver los problemas el futuro?
3. ¿Qué resultaría al hacer este mismo análisis, para cada una de las regiones hidrológicas del país? ¿Y, para cada una de las cuencas?
4. ¿Es que en algún momento tendremos que decidir no usar el agua para alguna actividad económica y asignarla a otra? ¿Cuáles serían las consecuencias?

Capítulo 5.3 ANEXO C:

Estado de los Conflictos por el Agua en el Perú<sup>117</sup>

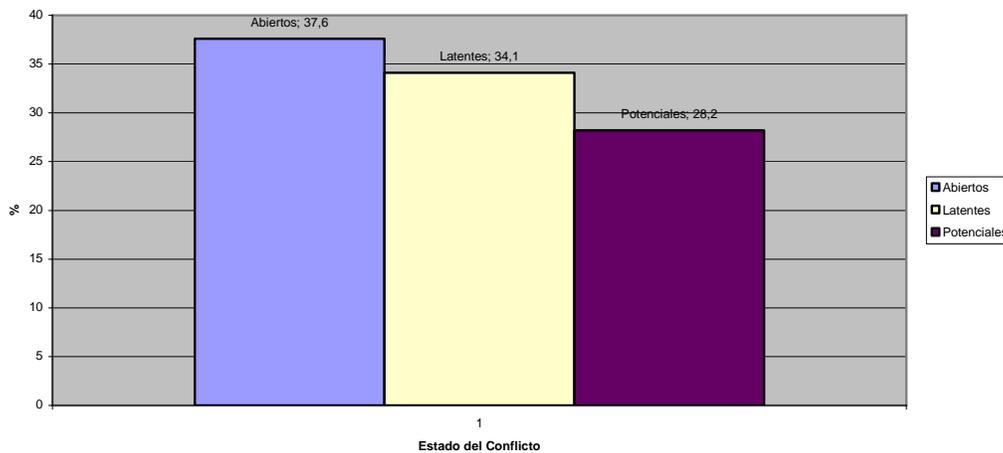
Cuadro N° 1

Conflictos por los atributos del Agua



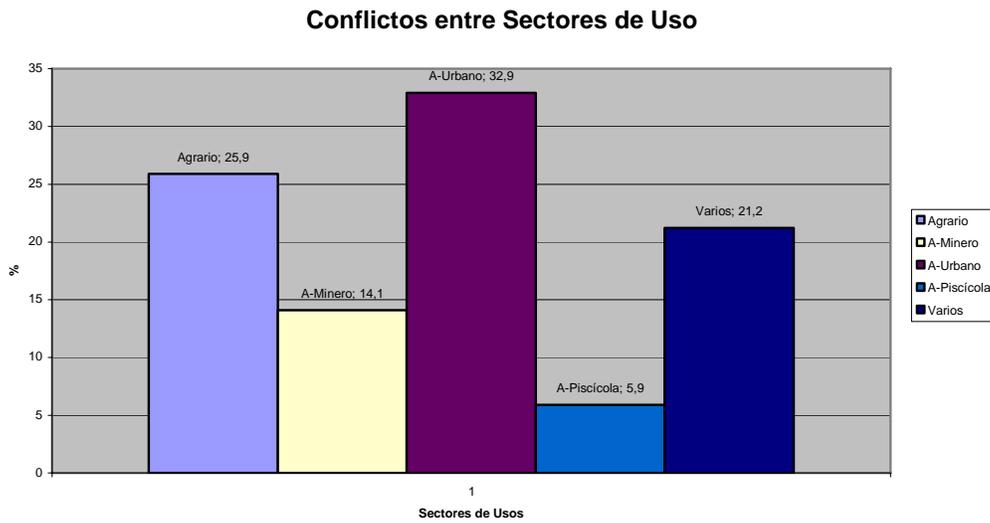
Cuadro N° 2

Conflictos por su Estado

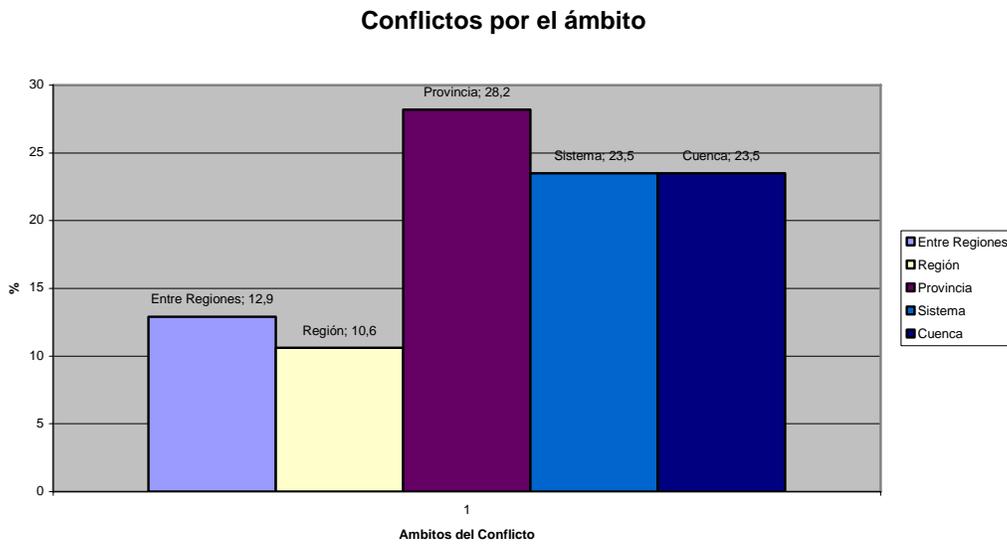


<sup>117</sup> Resultados del estudio de IPROGA el año 2004.

Cuadro N° 3



Cuadro N° 4



## **Capítulo 6**

# **Gestión hídrica, identidades culturales y políticas de reconocimiento**

## **Mesa de trabajo 4**



## Capítulo 6.1

### Introducción Conceptual

#### Gestión hídrica, identidades culturales y políticas de reconocimiento

Es muy importante resaltar el lugar central que ocupa la gestión del agua en las comunidades campesinas e indígenas de los Andes, y en las organizaciones de regantes de la costa. Más allá de las proezas técnicas y de la infraestructura visible, la gestión hídrica se despliega al interior de un gran tejido social e institucional que sustenta a las formas colectivas y comunitarias de organización social (andina). Genera, por su papel central, una dinámica de acción colectiva y una identidad cultural muy arraigada en los contextos locales en donde se realiza. Naturalmente que no se trata de una identidad esencial o prístina que se mantiene al margen de la historia. Se trata, más bien, de un sentido de identificación y pertenencia a una colectividad que se va transformando conforme ese grupo de referencia procesa las influencias del mundo que los rodea. En la gestión del agua se refleja la identidad que los agricultores, campesinos e indígenas desarrollan para enfrentarse a otros sectores y a las políticas de reconocimiento que los Estados han ensayado para gestionar la diferencia étnica y social de sus países. El reconocimiento oscila entre la mera declaración retórica de homenaje a la diferencia, y el real compromiso político de transformación de las injustas relaciones interétnicas en los países andinos. Del carácter de las políticas de reconocimiento dependerá el respeto a las identidades locales y a la autonomía de las formas de gestión del agua.

#### Preguntas clave

##### 1. ¿Cómo deben expresarse los principios de interculturalidad en las políticas de reconocimiento con respecto a los derechos de las organizaciones de usuarios, de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas en los países andinos?

Las discusiones sobre el tema de interculturalidad en el grupo 4 se enfocaron en dos puntos principales: Primero sobre la definición de “interculturalidad”, y segundo sobre como concebir las “políticas de reconocimiento”.

Para definir interculturalidad los participantes del grupo de discusión acordaron que habían 10 puntos importantes que se tienen que tomar en cuenta dentro de este tema:

1. La interculturalidad es parte de un reconocimiento mutuo de las diferencias existentes.
2. Se reconoce que hay una diversidad cultural; cada cultura es particular.
3. Culturas no están aisladas, están en procesos de relación e interacción dinámica. Culturas nunca son 100% autónomas, hay una dependencia mutua.
4. Todas las culturas tienen igual valor.
5. Debería existir una relación horizontal entre culturas.
6. Los grupos con cierta cultura debería tener una autodeterminación en su desarrollo.
7. La interculturalidad es parte de un proceso político (de poder) más amplio.
8. Existe un problema epistemológico: los estudios sobre culturas se hacen desde las ciencias sociales académicas; sin embargo, las formas de conocimiento son diversas. Se

necesita “una de-colonización” de pensamiento sobre los derechos a agua, o sea democratizar la visión sobre los derechos al agua.

9. El termino “interculturalidad” cubre desigualdades y luchas de poder. En realidad existen muchas desigualdades dentro y entre culturas.
10. Un peligro es que la cultura dominante use la interculturalidad solo para cambiar a los subalternos (por ejemplo “internet para los escuelas en la selva”, pero no “enseñanza en las escuelas de la ciudad sobre racismo”)

Sobre políticas de reconocimiento existen diferentes puntos de vista en el grupo de participantes: una visión más radical, y una visión más conformista. Por un lado había la visión de que las diferentes culturas son autónomas y que cuando una cultura dominante reconoce a una cultura subalterna éste acto de reconocimiento implica una desigualdad en la relación entre estas culturas. En este sentido el reconocimiento debería partir de dos lados: debería ver un proceso de respeto y reconocimiento mutuo. Esto implicaría que no podría existir una normatividad o marco estatal de reconocimiento (porque sería un reconocimiento de solo un lado).

Por el otro lado había la visión de que el reconocimiento de una cultura subalterna por parte de la cultura dominante es algo deseable. La normatividad estatal debería reconocer a otras culturas para que estas puedan formar parte de la sociedad en general y que la sociedad en general (poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial) pueda tomar en cuenta la institucionalidad y normatividad de las otras culturas. La normatividad de reconocimiento debería incluir reconocimiento de rituales, normas, políticas, instituciones de las otras culturas. Sin embargo, este reconocimiento se da solo cuando las normas reconocidas no van en contra de la normatividad de la cultura dominante (estatal).

Finalmente, entonces ¿Cómo deberían expresarse los principios de interculturalidad en las políticas de reconocimiento con respeto a los derechos de las organizaciones de usuarios, de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas en los países andinos?

Es importante resaltar que en la interculturalidad se reconoce el pluralismo legal: existen diferentes culturas con diferentes sistemas normativos. Las políticas de reconocimiento deberían tomar esta noción como punto de partida.

Las políticas de reconocimiento tienen que tener un enfoque de poder: ¿Quiénes toman decisiones sobre el uso del agua? Existen cuatro niveles en las decisiones sobre el agua:

1. La asignación de (volúmenes o caudales) de agua grupos o personas.
2. Las decisiones sobre quienes pueden decidir sobre los derechos de uso de agua.
3. Las decisiones sobre quienes deciden sobre quienes deciden (o sea: quienes construyen el marco legal).
4. Las decisiones sobre como se conceptualiza el agua: ¿Cuáles son los discursos validos?

Las políticas de reconocimiento tienen que partir de la participación en todos los cuatro niveles: derecho a decidir sobre gestión de agua y no solo derechos de uso de agua.

Las políticas de reconocimiento debe partir del principio del diálogo y respeto: el reconocimiento es un proceso de cambios en todos los actores. Esto implica que ambas

culturas cambian. El reconocimiento por parte del estado entonces implica que la normatividad del estado cambie, pero también la normatividad de la cultura reconocida.

Por ultimo, las políticas de reconocimiento siempre tienen que partir del respeto a diferentes formas de gestión de agua local.

**2. ¿Cómo deberían promoverse e integrarse las dimensiones de la interculturalidad en la institucionalidad sobre la gestión del agua o en el rediseño de esa institucionalidad?**

Lo más importante es la promoción de la participación real de todos los actores en la toma de decisiones en todos los cuatro niveles (véase arriba). La participación en las decisiones solo es posible siempre y cuando los actores tienen acceso a la información relevante, entendible, oportuna y exacta.

Se debe aumentar la autonomía relativa para la gestión interna de regiones, municipalidades, comunidades, juntas de usuarios de riego y organizaciones comunales de gestión de sistemas de agua potable. Para una gestión más autónoma las organizaciones tendrán que contar con suficiente fondos financieros. Los reglamentos internos tienen más legitimidad por ser de consenso de los usuarios. Es cuestión del balance de poder: es necesario velar que ningún actor tenga el poder absoluto y en la mayoría de los casos es necesario que se relegue más poder de toma de decisión para los grupos marginados.

La promoción de reconocimiento tiene que tener en cuenta la injusticia en derechos actuales de uso de agua: no se deben formalizar injusticias existentes. Se debe tomar en cuenta los que no tienen acceso al agua. Aquí es muy importante definir quienes tienen derecho a participar en la toma de decisiones.

La promoción de reconocimiento de derechos locales debería partir del reconocimiento de las organizaciones locales con sus normatividades y sistemas jurídicos propios.

Se debería promover el fortalecimiento de las plataformas del diálogo y coordinación sobre la gestión del agua (por ejemplo Foro del Agua en Ecuador, Ununchik en Apurímac Perú, CONIAG en Bolivia).

Finalmente, se debe tomar en cuenta las necesidades (y “los derechos”) de la naturaleza. No se debe considerar el medio ambiente sólo como recursos naturales para servir al hombre.

**3. ¿Cuáles son los elementos que hacen la diferencia entre una política de reconocimiento funcional a la lógica del mercado y otra que promueva la autonomía de las organizaciones de usuarios, pueblos indígenas y las comunidades campesinas?**



## Capítulo 6.2

### Ecuador: de la “exposición de la pluralidad” a la realidad de la exclusión

Paulina Palacios<sup>118</sup>

Investigadora Proyecto WALIR Ecuador

#### Introducción

En la década de los noventa el movimiento indígena ecuatoriano concita la atención de un sistema político abiertamente colonial. Un levantamiento nacional anunciado en abril de 1989 sorprende al emerger en junio del siguiente año. Este había sido anunciado por los principales medios de comunicación por parte de la CONAIE<sup>119</sup>. Las reivindicaciones giraban en torno a una consigna “1992, ni una hacienda en el Ecuador”. Si bien la Reforma Agraria había generado una serie de acciones del estado hacia indígenas y campesinos, la mirada de la sociedad nacional y más aún del estado minimizaba la problemática a un tema de tierras, y aún en este caso, la reforma llevada realmente adelante, era incompleta, evitando saldos con el sistema de las haciendas.

Si en 1990 el movimiento indígena sorprende, su propuesta de Asamblea Nacional, premisa de origen de la propia CONAIE, no encuentra ningún receptor ni en el sistema político ni en la sociedad nacional. En 1992, sin embargo, el Congreso Nacional reconoce varios principios que incluyen la noción de pluriculturalidad, reconocimiento de múltiples lenguas y la necesidad de traductores e intérpretes para los indígenas en la administración de justicia. Asimismo, hacia 1980 se reconoció y adaptó un modelo de Educación Intercultural Bilingüe promovido desde la CONAIE.

En este estado de situación la CONAIE impulsa en 1992 una movilización desde la región amazónica hasta la ciudad de Quito, con el objetivo de legalizar la tenencia y posesión de territorios. Recordemos que los reclamantes se autodenominaban “nacionalidades” poniendo en cuestión el discurso y teoría liberales. La demanda de territorios sublevaba los sentidos y bases del Estado Ecuatoriano. La reacción del “establecimiento” fue clara: dotar de territorios podría ser una base de secesión del estado ecuatoriano. No olvidemos estas dos categorías promovidas por el MIE: *territorios* y *nacionalidades*.

En 1994, y más en consonancia con la problemática indígena andina, la CONAIE organiza una convergencia de las principales organizaciones indígenas y campesinas del Ecuador: la Coordinadora Agraria Nacional, la CAN, promoviendo una movilización nacional en protesta de una Ley de Desarrollo Agrario. Es significativo el juego de espejos entre Ecuador y la insurgencia zapatista: en México se dice que la CONAIE fue un móvil para la insurgencia y en Ecuador esta movilización indígena ecuatoriana remueve los aparatos estatales aún coloniales. La mencionada ley ya había sido expedida por el Congreso, pero la movilización logra detenerla antes del veto presidencial. Allí el MIE logra “sentar” a las organizaciones

<sup>118</sup> Abogada.

<sup>119</sup> Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, creada legalmente en 1986. Agrupa en la actualidad a las 14 nacionalidades y 14 pueblos kichwas, afiliados a su vez en las tres organizaciones indígenas regionales: CONFENIAE (Amazonía), ECUARUNARI (Región Andina) y CONAICCE (Costa Ecuatoriana)

vinculadas<sup>120</sup>, aún, con el sistema de hacienda y con visiones totalmente coloniales. La ley es promulgada con cambios que apenas logran detener una modernización del estado hacia una apertura casi completa al mercado.

En el tema del agua, la ley de desarrollo agrario, diseñada por especialistas agrarios vinculados con los terratenientes, proponía convertir los títulos de concesión dados por el estado, en bienes hipotecables y transables en el mercado. Asimismo, intentaba separar del predio el agua. Ambas consideraciones hicieron que CONAIE ubicase la dimensión de una posible política neoliberal en el Agua. Hacia 1996 se propone elaborar de manera colectiva un proyecto de nueva Ley de Aguas<sup>121</sup>. Este documento es presentado ante el H. Congreso Nacional en septiembre de ese año, por la primera bancada de diputados indígenas elegida en el Ecuador. Este sería el primer proyecto de ley planteado por el movimiento indígena, y también el primero en ser ignorado por el sistema político.

En 1998, tras una activa participación del MIE en el defenestramiento del presidente Abdalá Bucaram, quien dio inicio a la etapa de las políticas de estado de desarticulación del movimiento indígena como prácticas institucionales, la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente posicionada por este actor, cobra vigencia. Indígenas de todo el país convergen hacia la capital para “contra celebrar” el 12 de octubre<sup>122</sup>. Conjuntamente con los más diversos actores: escritores, feministas, ecologistas, estudiantes, gays, lesbianas, activistas de los derechos humanos, intelectuales, afroecuatorianos, entre otros; se instala una Asamblea Nacional del Pueblo. De esta acción resulta una Constitución del Pueblo y una capacidad de movilización que se distingue de todo el proceso oficial de Asamblea Nacional Constituyente contenido en los límites de un sistema político que se aseguró de delimitar los horizontes de este espacio.

Toda la propuesta de reforma política expuesta y legislada en dicha Asamblea había sido previamente elaborada en una fundación vinculada con la democracia cristiana alemana: CORDES<sup>123</sup>. Las propuestas de plurinacionalidad, territorialidades, definiciones sobre la pluralidad, interculturalidad fueron la apuesta desde el movimiento indígena estratégicamente unido a otros movimientos sociales. Asimismo, el movimiento de mujeres lograba arribar a la Asamblea con una representación ideológicamente variopinta pero sólida en cuanto a pretender el establecimiento de garantías básicas para la equidad de género.

## **Constituyente de 1998: los límites de los Derechos**

En la Asamblea Nacional, los constituyentes concibieron una Constitución con enorme énfasis en el marco de los Derechos. La mayoría de organizaciones sociales, en particular la misma CONAIE observó de cerca la constitucionalización de los llamados derechos colectivos. Las mujeres fijaron su horizonte en el establecimiento de los derechos sexuales, reproductivos y económicos. Los campesinos movilizados vigilaron el sostenimiento de un Seguro Social y Universal para su sector. Y en esta línea, todos los actores sociales se

---

<sup>120</sup> Me refiero a personas vinculadas con los terratenientes y la emergente agricultura de exportación.

<sup>121</sup> CONAIE prepara este proyecto en Asambleas y talleres, así como, en reuniones y diálogos con distintas organizaciones no gubernamentales, técnicos y especialistas en el tema.

<sup>122</sup> Fecha en la cual oficialmente se celebra el Día de la Raza y/o del descubrimiento de América.

<sup>123</sup> Incluso existen publicados doce tomos temáticos de Reforma. En comparación con los textos definitivos de la Constitución vigente desde 1998, se puede percibir que fue el auténtico “think thank” del sistema político. CORDES tiene como uno de sus directivos a Oswaldo Hurtado quien presidió la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.

vincularon con la Asamblea con el único cometido de demandarle garantías y derechos en la Constitución.

En el caso del MIE incluso se sostuvieron nociones como las de incluir expresiones en kichwa (en un país que tiene 14 idiomas indígenas) aparentemente vinculadas con la cosmovisión ancestral<sup>124</sup>. La Constitución Ecuatoriana contiene una amalgama compleja de derechos humanos de las tres generaciones. En el caso de los derechos colectivos, sin embargo, de lo amplios que aparecen, contiene una contradicción de origen: el estado liberal plantea como sujeto de derechos a una entidad “autoreconocida” así como restringe el marco de los derechos, ya reconocidos en el Convenio 169 de la OIT en dos aspectos fundacionales para una visión objetiva de la pluralidad jurídica: el consentimiento previo fundamentado y la territorialidad.

### **Derechos Colectivos: ¿pluralidad limitada?**

El estado liberal ecuatoriano se fundamenta en la noción de ciudadanía desde 1830. En la Constitución fundadora, la ciudadanía dependía de la disponibilidad económica incluso independientemente de la pertenencia a determinado territorio, entonces definido para la constitución de cada una de las nuevas repúblicas. De este modo, los indígenas y en general aquellos individuos que no se inscribiesen entre los propietarios, rentistas o asegurados por un arte u oficio reconocidos, no eran reconocidos como ciudadanos. Qué decir de las mujeres sujetas al modelo patriarcal jerárquico y excluyente de un sistema de encomienda visibilizado en la Hacienda andina.

Hasta 1992 esta ciudadanía es la única reconocida. Las demandas indígenas promueven la inserción de la EIB en el modelo educativo<sup>125</sup>, y en ese año las reformas constitucionales incluyen el reconocimiento de la diferencia en los procesos de administración de justicia.

En 1998 se consagra el reconocimiento del estado pluricultural dejando de lado la propuesta de la plurinacionalidad. Se gesta la inclusión de los derechos colectivos en la lógica secuencial de los derechos humanos, políticos, económicos sociales y culturales, sin establecer, sin embargo, una categoría nueva para el sujeto que los haría efectivos. De otra parte, entre las definiciones que el MIE ha trabajado en los tiempos recientes, figura la necesidad consustancial de configurar al sujeto que ejerce los derechos colectivos. En este marco, la definición viene con la necesidad de asentar la corporeidad del sujeto colectivo en una territorialidad.

La territorialidad se demarca como un entorno a más de geográfico, histórico y simbólico, como la posibilidad de pervivencia de las nacionalidades y pueblos indígenas. Es la apuesta por concebir la continuidad histórica de las culturas. Es una suerte de “ethos” de las garantías y derechos reconocidos en un estado nacional para estos sujetos colectivos.

El status de sujeto también se pone en cuestión. Es el ciudadano individual que encarna la concepción liberal confrontado con una construcción histórica al margen de la juridicidad de

<sup>124</sup> En la Constitución se incluyó el texto: “Ama Shua, Ama Killa y Ama Llulla”. En lo personal considero que esta frase se entiende en la retórica cristiana de la negación más que en las lógicas precolombinas de las culturas indígenas.

<sup>125</sup> Aclarando que el Ecuador no ha tenido nunca la lógica de un sistema educativo nacional, llamo modelo a la posición hegemónica de una educación hispana decimonónica y aún escolástica a la deriva de cualquier modelo, reforma o propuesta.

los estados nacionales. En el caso ecuatoriano, es evidente que los derechos colectivos constitucionales no abarcan, con la aparente extensividad de su desarrollo normativo constitucional, varios aspectos abordados en el Convenio 169. A saber, en dicho convenio se establece un status de territorialidad bastante amplio, así como el derecho a que los pueblos sean consultados en busca de su consentimiento fundamentado y previo. En la Constitución Ecuatoriana se pone como límite el reconocimiento a los territorios siempre que sean “comunitarios”, realidad que tras más de 30 años de Reforma Agraria, y de luchas es una categorización que no contiene a la mayoría de población indígena. La población kichwa de la región andina, en la cual la problemática vinculada con la gestión hídrica comunitaria en su mayoría no tiene una territorialidad reconocida, y los terrenos comunales que están enmarcados en títulos de propiedad, se traducen, en la lógica del derecho liberal, como derechos patrimoniales. Este es un nudo del conflicto con los derechos colectivos y la reflexión que realizan de sí en el movimiento indígena.

La pluralidad jurídica o legal se norma en la Constitución a la manera de otras constituciones<sup>126</sup> (México, Colombia y Bolivia). Se enmarca básicamente como la posibilidad de ejercicio y administración de Justicia, ejercida desde autoridades equivalentes a las estatales relacionada a temas de conflictos internos en los pueblos indígenas. Por otro lado, en varios artículos de la misma Constitución Política del Ecuador, se desarrollan formas específicas de competencias dentro de lo que serían las jurisdicciones indígenas, sin embargo, aún no se ha constituido un cuerpo legal que viabilice la puesta en práctica de esta pluralidad legal. La CONAIE ha concebido 14 anteproyectos de ley referidos a los temas neurálgicos de lo que podría ser esta pluralidad normativa en el entorno del Estado Nacional. En un trabajo de WALIR expongo mi hipótesis de que parte del desarrollo de un estado plurinacional estaría contenido en las normas expuestas en estos anteproyectos de ley.

Si las disputas aún se mantienen dentro de los ámbitos de la pluralidad y lo jurídico o estatal ¿Porqué en el Ecuador no hay una correspondencia legislativa a este esfuerzo? Entrar a disputar en su cancha, con sus normas no ha parecido funcionar en el caso ecuatoriano. Un punto que se lo hace desde diferentes sentidos, sin embargo, al mirar los resultados es contradictorio insistir en mantener una perspectiva de formular propuestas en el mismo estado nacional.

Entre las varias demandas que requiere la fundación de un verdadero marco normativo estatal que contenga la pluralidad señalaré la relación o contradicción que existe entre las normas contenidas en la contractualidad patrimonial, como una diferencia de noción básica, de origen en la constitución que vincula el individuo con lo patrimonial, como en el caso señalado de 1830. Así mismo una reflexión sobre las distancias y relaciones entre este derecho patrimonial y aquellas que deberían permitir el ejercicio de derechos. En un estado liberal marcado por el patrimonialismo y la propiedad privada como eje de la libertad individual, se debe poner en discusión las nociones de base de los derechos humanos que siempre contienen una prelación vinculada con las nociones morales de la época y la sociedad.

## **Interculturalidad y Derechos Territoriales**

---

<sup>126</sup> Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional. Artículo 191 CPE.

Podríamos decir que la propuesta de Estado Plurinacional se inicia con la exposición y debate nacional sobre lo que significaría un diálogo intercultural entre los pueblos que componemos el Ecuador. Interculturalidad como una doble vía: la sociedad nacional reconociéndose en sus nacionalidades y pueblos indígenas, abriéndose a la comprensión de su propia historia y acogiendo la posibilidad de enriquecer su acervo con este diálogo.

En el manejo de las aguas hemos venido sosteniendo que han coexistido, incluso en los tiempos del sistema hacienda, verdaderos modelos de distribución, manejo y gestión hídrica. Entre los paradigmas que se logran sostener como generales observamos el referido al manejo comunitario en función de objetivos comunes. A lo largo de la región andina los indígenas y campesinos del Ecuador mantienen pequeñas economías parcialmente monetarizadas sobre predios la mayoría de veces muy pequeños. Por lo general se producen bienes para el consumo propio o para un mercado local. Existen ciertas áreas de cultivos no tradicionales vinculadas con una amplia gama de proyectos de desarrollo o de erradicación de la pobreza, relacionadas con el ejercicio de prácticas de la cooperación internacional o de las multilaterales y sus créditos.

En todo caso, varios son los problemas generalizados. Entre éstos, se encuentra el referido a la falta de concesiones de agua.

Ecuador mantiene el control estatal sobre las aguas dulces. Aún se estilan las concesiones desde una oficina nacional que tiene modelo de desconcentración en las ciudades más importantes para otorgar una “providencia” jurídica concediendo determinadas cantidades de agua, tras la petición y trámite legal. Este modelo relacionado con un estado que en los años setenta se predisponía a un estado garante de derechos o de bienestar, en la actualidad topa con varios límites. Un límite natural es el referido a la sobre demanda del recurso. Otro relativo a la contaminación, erosión e incluso al cambio climático, que es la disminución de los caudales naturales desde la emisión de concesiones en el pasado. Otro relacionado con un estado constreñido por una reforma estructural que se aplicó a partir de 1994 en lo relacionado con tierras, aguas y reformas ambientales – forestales. Finalmente, y también vinculado con la sobre demanda, hay muchas actividades productivas que demandan flujos de agua que entran en contradicción con estas pequeñas economías comunitarias, signadas por una ineficacia ante el sistema de acumulación. Me refiero a agriculturas de exportación, producción extensiva para cadenas de mercados, uso urbano extendido, recreación, turismo y emprendimientos energéticos.

## **Retórica Ambiental y Mercado Global**

A partir de 1992, las nociones de un planeta que estaba llegando a los bordes de su propia supervivencia renovan votos entre varios estados. En la región andina, con las corrientes descentralizadoras y de participación ciudadana, se crean secretarías de estado en protección medio ambiental. Es la época en la cual las instituciones del estado son sometidas a la denominada reforma estructural. En el caso de las oficinas de las aguas, con las propuestas de reforma institucional llegan también las consultorías para reformar las normas hídricas. Se traduce el tamaño del estado, la centralidad de la toma de decisiones, la demanda de una economía agraria que se va desarrollando hacia los mercados internacionales con una diversidad de productos. Sin embargo del Levantamiento contra la Ley de Desarrollo Agrario, los sectores agrarios vinculados con la hacienda y la producción de agroexportación intentan en consonancia con sectores modernizadores de los profesionales, cambios

normativos. En el caso de la ley de aguas, recordemos que la CONAIE había tomado la delantera. Fue interesante observar que su propuesta de ley fue una especie de cancha que promovió el tratamiento de varios temas. Hasta donde se ha podido verificar han existido dieciocho anteproyectos de ley desde ese entonces hasta diciembre del año 2004.

Las nociones ambientales fueron conduciendo a diversos modelos vinculados con el cuidado de fuentes hídricas. En el caso de la Amazonía sus grandes ríos afluentes se convirtieron en parte del gran “patrimonio hídrico”, así como en el caso de la región andina fueron los páramos los protagonistas de todas las preocupaciones relativas a fuentes de agua.

En la construcción del discurso nacional por un modelo diferente y un estado plurinacional, los amazónicos deben reflexionar su propuesta y sus definiciones y conceptos en relación a la Cuenca Amazónica, y su inserción en las definiciones globales de agua dulce.

El ambientalismo como retórica surge en la lógica de las disciplinas que han definido al planeta como un recurso, como capital natural. Desde sus inicios tiene los paradigmas de la economía y el desarrollo económico. Esencialmente difiere de cualquier propuesta humana y ética de vida.

No podríamos renunciar a pensar por sobre la diferencia, saltarla. Casi es una contradicción la equidad como postulado vacío. Cuando a nombre de la equidad se pretende su inserción en el mercado bajo la categoría simplista de bienes y servicios naturales o ambientales, se confunde y utiliza una retórica que pervierte las relaciones de vida entre el territorio y las culturas. El territorio es el eje.

Como hipótesis hemos planteado que estas territorialidades en las cuales están insertas las diversas fuentes de agua, y por lo general, espacios de una megadiversidad vasta; son territorios reconocidos o no legalmente, de comunidades indígenas y en ciertas ocasiones, campesinas o afroecuatorianas, para el caso de los bosques primarios de la Costa.

Es en este sentido que vinculamos las categorías fundamentales: territorialidad, derechos colectivos, sujetos colectivos y funcionalidad de una propuesta de pluralidad. La mayoría de modelos que han buscado la gestión hídrica no observa la esencialidad del territorio para la pervivencia de las nacionalidades y pueblos indígenas. Si bien los repertorios incluyen lo participativo, mancomunado, sesgos multiétnicos, ciudadanos y empoderativos; en la realidad se han puesto en clara contradicción con Nacionalidades y Pueblos Indígenas.

Entender la posibilidad de inclusión de las Políticas de Reconocimiento de Marcos Normativos Hídricos, de manejo de Recursos Naturales y Biodiversidad, o en general territoriales; debe partir, por lo tanto, de un enfoque que ubique al Ecuador en el contexto internacional. En la geopolítica de los recursos sus espejos normativos están en la lógica de la globalización del Derecho, como una suerte de neoliberalismo jurídico. Orden que aumenta en el cual predominan las normas comerciales, de propiedad intelectual por sobre el marco normativo internacional de derechos humanos.

Finalmente una reflexión autocrítica. Haber supeditado el debate en las proyecciones de privatización del recurso agua en ocasiones tuvo una finalidad estratégica. En el fondo era una simplificación conceptual frente a la amplia gama de discursos y propuestas que ponen en cuestión la territorialidad, los derechos y la continuidad de vida de las Nacionalidades y Pueblos. Años después podemos ubicar el avance de una globalización que se encuentra

posibilitando la inserción de las corporaciones transnacionales como sujetos jurídicos del derecho global, cuando para los pueblos aún no se establece un status de sujeto, y cuando a las personas se les obliga a defender su vida misma bajo el amparo del discurso de los derechos. Definitivamente la privatización es únicamente el rostro más fenoménico de lo que está en juego. Son los territorios indígenas los que están corriendo riesgo y con ellos sus habitantes históricos. Y la posibilidad cierta de interpelar esta “racionalidad” de la globalización en su voracidad sobre territorios y recursos pertenece a los mismos pueblos con sus “otras” lógicas.



## Capítulo 6.3

### Exclusión, identidad y el acceso al agua

América Rodríguez Herrera\*  
Dulce María Quintero Romero<sup>++</sup>  
Universidad Autónoma de Guerrero

#### Introducción

El agua ha sido un factor fundamental en la evolución de los grupos humanos. Importantes civilizaciones hidráulicas se construyeron en la antigüedad, mostrándonos el papel fundamental que la organización social y la ecología tenía en la producción cultural de los grupos humanos. En el caso latinoamericano, son relevantes los casos de las culturas mesoamericanas y la cultura Inca en el sur del continente, no sólo por el esplendor y el horizonte civilizatorio que mostraron al contacto con los españoles, sino también por que a pesar de toda una historia de colonización y modernidad, en la actualidad el agua sigue proporcionando referentes simbólicos, que articulan prácticas que dan vida y permiten la sobrevivencia de importantes grupos sociales.

Hoy como antaño el agua ha sido un factor de progreso y organización social, por ello es posible visualizar a lo largo de la historia que el control y acceso al agua ha estado definido por relaciones de poder, que obedecen a un esquema centralista (Witffogel 1966) o bien descentralizado (Leach 1959, Ostrom 2000). En las sociedades contemporáneas, el estado moderno ha jugado un papel fundamental en el control del agua para el desarrollo, a través de políticas que orientadas por el modelo económico hegemónico, definieron las prioridades en cuanto a su uso y distribución.

La modernidad concentrada en la industria y en el desarrollo urbano generó un esquema de distribución del agua, desigual y no equitativo en la sociedad, de manera que los grupos no incluidos en las prioridades de este modelo de desarrollo, tuvieron que ceder sus recursos. Las formas en que se dio esta transferencia fueron diversas, o bien las comunidades fueron obligadas por la utilización de la coerción o bien persuadidas mediante formas más o menos consensuadas y legitimadas por el sistema político dominante. No obstante, la historia contemporánea de las sociedades latinoamericanas nos muestra una constante en estos procesos: la conflictividad, a menudo teñida de racismo, producto de un largo proceso en el que se libra una disputa no sólo de intereses económicos sino también entre proyectos culturales asimétricos. Ocurre con frecuencia que los perdedores en este reparto son grupos estigmatizados en razón de sus particularidades culturales, los que sistemáticamente se han visto obligados a postergar sus posibilidades de desarrollo en aras de un supuesto bien común, preconizado por el proyecto de estado.

A finales del siglo XIX y durante el siglo XX, la modernidad proporcionó el contexto legal que dio pie al despojo de importantes recursos naturales en manos de una diversidad de

---

\*Profesora e investigadora de la Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Guerrero, amerodriguez@gmail.com

<sup>++</sup> Profesora e investigadora de la Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Guerrero, dulcenic@yahoo.com.mx.

## “Exclusión, identidad y el acceso al agua”

grupos étnicos, cuyos derechos habían sobrevivido al régimen colonial, los que se encontraban asentados en zonas con un potencial de desarrollo capitalista, enclavados en valles y planicies. Estos grupos se vieron obligados a ceder sus derechos obligados por una normatividad que declaraba la búsqueda de un “desarrollo” en el cual no se visualizaban representados. Comunidades sin poder, que de un plumazo perdieron sus derechos consuetudinarios, perdiendo con ello, no sólo sus recursos, sino también su vida, su cultura, por lo tanto toda posibilidad de seguir reproduciéndose como una sociedad con particularidades, pasando a engrosar las filas de grupos empobrecidos, no sólo económicamente sino también culturalmente, dentro de un proyecto homogeneizador de mestizaje.

Otros grupos sociales asentados en montañas o bosques, ricos en biodiversidad, recursos forestales y agua, con una cultura claramente generada en un ambiente natural, enfrentaron una dualidad, pues aún y cuando conservaron sus derechos, éstos les fueron limitados o controlados a través de políticas de desarrollo que buscaban únicamente poner a disposición del capital sus recursos. Este es el caso de los habitantes de bosques cuyos recursos pasaron a engrosar las ganancias de compañías forestales privadas o estatales.

Estas sociedades, al mismo tiempo que han vivido excluidas del desarrollo, estigmatizadas en razón de sus particularidades culturales, se han visto obligadas a sobrevivir en medio de carencias y pobreza, al mismo tiempo que han enfrentado constantemente las presiones por la voracidad de los intereses foráneos sobre sus recursos; este rasgo de la modernidad se enfatiza ahora en el contexto político y económico de la globalización, donde los recursos naturales constituyen temas de interés y puntos de negociación en las agendas de los tratados internacionales, donde nuevamente los estados nacionales se plantean un interés común, uno, que no contempla las necesidades de desarrollo de estos grupos sociales.

En este trabajo abordaremos cómo la exclusión social de estos grupos con particularidades culturales, no contribuye a la sustentabilidad del desarrollo; es el caso de aquellos procesos que en lugar de aprovechar tejidos organizativos existentes los destruye, o los condena a una permanente sobrevivencia, generando con ello no sólo pobreza económica sino también social y cultural, que no contribuye a la presencia de proyectos de nación sustentables.

Traeremos al análisis experiencias ocurridas en dos países latinoamericanos, México y El Salvador. Primeramente abordaremos las experiencias y enseñanzas que nos dejan el despojo de recursos hídricos: la pérdida de los derechos de agua en 1932, de una comunidad nahua asentada en ricas tierras aluviales en el sur occidente del Salvador, y el caso de las comunidades serranas, asentadas en los bosques de la Sierra Madre del Sur, en el estado de Guerrero, México.

### **Objetivos:**

1. Estudiar las consecuencias sobre la sustentabilidad de una política de desarrollo donde el control y acceso al agua están basados en la exclusión de grupos con particularidades culturales.
2. Apreciar los efectos de una política de despojo de los derechos consuetudinarios en comunidades localizadas en zonas con potencialidades de desarrollo capitalista.

3. Observar los efectos de una política de exclusión en zonas proveedoras de recursos naturales y ambientales.

### **Metodología:**

Se realizó la etnografía de los casos estudiados. Las experiencias de expropiación de bienes consuetudinarios se observó a través de la historiografía existente, incluyendo también el estudio de documentos localizados en archivos históricos y la recopilación de la memoria colectiva. En el caso del estudio de los habitantes de los bosques y zonas altas se estudio a través de entrevistas, grupos focales y la observación participante en algunas comunidades del filo mayor de la Sierra de Guerrero así también de localidades de la Región Costa Grande de Guerrero, para observar la interacción entre habitantes de la sierra y la costa de dicha entidad.

Las experiencias, los excluidos del desarrollo: grupos étnicos en las planicies y en las zonas altas.

### **La invisibilidad de los indígenas en El Salvador y el caso de Izalco**

El Salvador es un país centroamericano, el más pequeño de la América continental, que enfrenta graves problemas de distribución y pobreza, y presenta bajos niveles de desarrollo humano.

Los censos de este país, no incluyen la categoría indígena desde 1930, por lo que la idea predominante entre los salvadoreños, es que en su país no existen indígenas y que por tanto es una sociedad predominantemente mestiza. Algunos autores que han trabajado la etnicidad en El Salvador han señalado que prevalece la invisibilidad del indígena (Mac Chapin, 1990). Este mismo hecho de no hablar de ellos en la configuración cultural presente parecer ser una anomalía que no se sustenta desde una visión sincrónica de los datos demográficos. Para Tilley (2005) la población indígena en el siglo XIX todavía conservaba rasgos corporativos y constituía el 40 ó 50% de la población en El Salvador, de manera que no es posible explicar la desaparición vía el exterminio o el mestizaje de dicha población en las primeras décadas del siglo XX.

Para los académicos salvadoreños, lo indígena es un tema siempre pospuesto en sus agendas, por lo tanto este tema no es frecuente. Sólo se han empezado a romper brechas, en el marco de los Acuerdos de Paz de la guerra civil que azotó el país durante el último cuarto del siglo XX, guerra que por cierto reclamaba soluciones orientadas al logro de la democratización y la inclusión de importantes sectores sociales. En esta dirección se ha abierto la discusión sobre la importancia de deconstruir la historia oficial, para así apreciar el papel de la etnicidad en el desarrollo del país y para visualizar la presencia de, si se quiere, menguadas comunidades indígenas, que conservan, defienden y reivindican sus particularidades culturales.

Hemos escogido como un camino posible para acceder al estudio de la etnicidad en El Salvador, el análisis de algunos procesos de mestizaje de este país, es decir, cómo el estado-nación avanzó en su afán uniformizante a través de las políticas económicas impulsadas desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX, específicamente las políticas relacionadas con el control y acceso al agua.

## La grandeza de los Izalcos

Izalco, una comunidad nahua localizada en el suroccidente del país, un reconocido símbolo del indigenismo salvadoreño, establecido por una tradición de lucha, en la cual los indígenas reivindicaban, hasta el primer cuarto del siglo XX, su independencia frente al estado y a los grupos ladinos con los que interactuaban. Esta tradición de independencia fue observada y documentada durante el período colonial por uno de los historiadores más acuciosos de El Salvador. Browning (1975) observa en base al estudio de cronistas y arqueólogos, que los Izalcos, al contacto con los españoles, eran un conjunto de pueblos de origen nahua asentados en una extensa planicie localizada sobre importantes acuíferos y espesos suelos volcánicos. Los indígenas habían establecido un indiscutible poderío, sobre la base del cultivo del cacao, el cual realizaban bajo avanzadas tecnologías agrícolas y de irrigación. Hay que recordar que el cacao era un producto muypreciado en el mundo prehispánico, utilizado con fines ceremoniales y como moneda de intercambio.

Al contacto con los españoles, éstos decidieron aprovechar la capacidad productiva cacaotera instalada por los Izalqueños; la riqueza encontrada en la zona es relatada por el oidor Pineda en 1575... “en sólo cuatro lugares de Izalco, debe ser más que 50 mil cargas, que a un precio común, valen 500,000 pesos de oro” ( Browning 1975; p. 101).

Por su parte los españoles que se establecieron en Izalco fueron principalmente comerciantes, por lo que decidieron proteger la producción cacaotera y con ello la organización indígena, lo cual representó un trato diferente al que recibieron sus homólogos en manos de encomenderos. Izalco se convirtió en un centro comercial muy importante. No es fortuito que en 1580 se le concediera el título de villa, una distinción poco común para un establecimiento indígena, durante este período de la colonia.

Aunque el cacao marcó un período de ascenso y descenso dramáticos en la historia económica de las provincias coloniales en América, las bases establecidas durante la colonia temprana en Izalco, contribuyeron a generar lo que Browning llamó “cierto grado de independencia económica y por ende cultural”( Browning, 1975; p. 114), lo cual fue una excepción en el contexto político y social en las provincias coloniales de la región centroamericana. Aunque en la actualidad, en el imaginario de los Izalqueños, no existe una relación de su identidad con en el cacao, sí encontramos en ellos la idea de independencia y de pertenecer o ser depositarios de una magnífica cultura ancestral.

Este rasgo es apreciado en distintos momentos de la historia. En 1838, por ejemplo, se inicia un proceso de fusión de dos pueblos erigidos durante la colonia, llamados Dolores Izalco y Asunción de Izalco, separados únicamente por una calle; el primero habitado fundamentalmente por descendientes de españoles y ladinos y el segundo exclusivamente por indígenas. Este proceso fue conflictivo pues los indígenas preferían gobernarse por sus propias autoridades, particularmente porque sus tierras y recursos acuíferos eran objeto de la codicia de los capitalistas interesados en el avance de los cultivos comerciales como el café y la caña de azúcar. Por esta razón, el cabildo en manos de los ladinos presionaba por avanzar sobre el territorio indígena. En este largo proceso que se extendió por más de treinta años, los indígenas defendieron sus derechos, recurriendo y mostrando capacidad de gestión ante los organismos del estado. En esta lucha, el 4 de mayo de 1853 solicitaron ante las cámaras legislativas la no-uniónde los dos pueblos en razón de serles *muy perjudicial la unión con el pueblo de arriba*. En 1856 lograron que el proceso de fusión se interrumpiera, con lo que el

cabildo indígena les fue reestablecido. De igual manera se reconoció que la jurisdicción sería la que desde tiempos inmemoriales hubiesen reconocido” (Lardé, 1957: p.194). No obstante, Izalco quedó definitivamente fusionado en 1869.

Un estudio realizado sobre la situación a mediados del siglo XVIII, reporta que los indígenas poseían más y las mejores tierras del municipio. Mientras la municipalidad indígena poseía legalmente un total de 150 caballerías (6750 has), la municipalidad bajo control ladino, sólo controlaba 72 caballerías (3240 has) (Lauria 1999, p.502.).

La lucha de los indígenas por la defensa de sus recursos fue prolongada. Las estrategias de los ladinos incluían en algunos casos la cooptación de indígenas para favorecer la obtención de sus tierras, con lo cual también provocaban fisuras al interior del pueblo indígena. Esto fue documentado durante el proceso de la Reforma Liberal que duró aproximadamente 10 años (Lauria 1999, p.527). La reforma liberal, decretada en 1879, fue un proceso que llegó a sancionar algo empezado varias décadas atrás. En este proceso, marcado por contradicciones interétnicas, los indígenas también libraron una férrea lucha por la defensa de sus tierras, no solo frente a los ladinos, sino también contra las políticas liberales promovidas desde el estado. Ello derivó en enfrentamientos con el Estado. Al respecto, se han documentado las siguientes revueltas en las que participaron los indígenas izalqueños: 1872, 1875, 1884, 1885, 1887 y 1898, en los cuales manifestaron su rechazo a las medidas anunciadas y/o tomadas por la Reforma Liberal (Tilley, 2005). Estas revueltas no tuvieron ninguna respuesta a su favor.

## **Los derechos sobre el agua y la insurrección de 1932**

Para 1915, los indígenas representaban en Izalco el 50% de la población del municipio (Tilley, 2005), y si bien la Reforma Liberal abolió sus derechos consuetudinarios sobre la tierra, no tocó los relacionados con el agua. Por ello, la comunidad indígena, establecida alrededor de la antigua parroquia de La Asunción, continuó realizando el manejo de las aguas a través de su principal órgano de poder, la Alcaldía del Común. Pese a que ésta ya no tenía representatividad ante el estado, sus funciones se legitimaban no sólo al interior de los indígenas sino también frente a los ladinos. La Alcaldía del Común tenía como función fundamental ejercer la justicia en su jurisdicción, así como administrar los bienes de la comunidad indígena, orientando su trabajo al manejo de los derechos de agua, que eran considerados bienes colectivos. Otra función, y no menos importante, era la representación de la comunidad y velar por el cumplimiento de las tradiciones y rituales religiosos realizados a través de las Cofradías. Observando las actas de la Alcaldía del Común, la participación del Alcalde del Común tenía el efecto de sancionar la ritualidad indígena en el ámbito religioso, al mismo tiempo que el Alcalde del Común se legitimaba como el órgano máximo de este sistema jerárquico.

Algunos testimonios recogidos entre ancianos de la comunidad hacen referencia al trabajo colectivo que la comunidad desarrollaba en torno al riego. “Todos los domingos había que ir a limpiar y reparar” (usuario comunicación personal). Al terminar las tareas colectivas, los participantes compartían una comida y “en todo el ritual los acompañaba la marimba de arco y era una alegría... Las mujeres hacían sopa de res, chicha, guaro. Igual sucedía durante la siembra y la cosecha, era colectiva y acompañada de rituales, que incluían cohetes, sahumero y la comida del común”... “Se celebraba el Apante, el tunalmil, las mujeres hacían

## “Exclusión, identidad y el acceso al agua”

en grandes ollas de barro, sopa de frijol nuevo, con pellejo de tunco, tortillas y chile, el guaro y la chicha que no faltaba”.

Los regantes daban al Alcalde del Común parte de su cosecha para las celebraciones religiosas...“era bonito porque hasta para ir a echar el agua a los campos, había coheterío, sahumeraban...en Níspero Montés, El Corozo, Santa Elena, Betania, allí iban los indígenas y el Alcalde del Común llevaba un “huacal encerado y flores despenicadas y conforme iba abriendo las tomas iban sahumerando y echando las flores al agua y así bendecida, por que el Alcalde del Común le pedía permiso a Dios, entraba el agua a los terrenos” (usuario comunicación personal).

Alvarenga considera que el control del agua proporcionó a la Alcaldía del Común un mecanismo de legitimación de su función mediadora frente al Estado, al mismo tiempo que le otorgaba el liderazgo en funciones vitales de la vida cultural del pueblo pues “simbolizaba el poder de los indígenas capaces de mantener bajo control tan importante recurso” (Alvarenga, 2004; p.374). Estos argumentos coinciden con nuestra apreciación sobre el papel fundamental que cumplió el agua en la continuidad de la cultura indígena en Izalco, ya que los indígenas tenían en el agua un instrumento vital de negociación, sobre todo si tomamos en cuenta que la conflictividad interétnica fue una constante en este lugar. Al interior del grupo indígena propició un empoderamiento que fortalecía sus procesos identitarios.

Algunos historiadores han documentado la presencia de los indígenas Izalqueños en la escena política. Esto se manifestó a principios del siglo XX, entrando en alianzas con grupos activos en la política nacional en un intento de buscar un lugar dentro del proyecto de estado liberal que por ese tiempo se establecía (Alvarenga, 2004; Gould, 2004). Por ello no es extraño que durante la insurrección campesina ocurrida en 1932 en El Salvador, Izalco fuera uno de los más cruentos escenarios, mostrándonos la complejidad de las expresiones de la política de la etnicidad.

La gesta insurreccional de 1932, de inspiración comunista, fue abortada en sus inicios en la capital salvadoreña. Sin embargo, las bases indígenas y campesinas del occidente del país se lanzaron por sus propios medios al llamado insurreccional. Ésta fue aniquilada tras una masacre, que justificada como una lucha contra el comunismo, llevó al poder al general Maximiliano Hernández Martínez.

La gestión dictatorial de este funcionario es controversial. Subió al poder bajo el discurso de acabar con los comunistas, por ello la punta de lanza de su estrategia se descargó con fuerza sobre los indígenas del sur occidente del país. Se obtuvieron testimonios que hacían ver que los ladinos se organizaron en grupos paramilitares para perseguir y vigilar a los indígenas. Es más, muchos ladinos se hicieron de propiedades indígenas a cambio de protección o salvoconductos durante la represión. Algunos indígenas abandonaron sus propiedades, huyeron de la zona vestidos de mujer o permanecieron durante mucho tiempo escondidos en los lugares más remotos del municipio. Con esto las tierras resultaron fáciles presas de la voracidad ladina, particularmente porque los indígenas permanecían estigmatizados por su afiliación comunista. Así, el estigma y la persecución abrieron condiciones para que importantes recursos indígenas pasaran a manos ladinas.

Algunos autores han señalado que tras la matanza, el dictador cambió su política hacia los indígenas. Alvarenga (2004) plantea que Martínez, como es conocido el dictador en la memoria colectiva, estableció un paternalismo que es posible apreciar en las medidas a favor

de los indígenas. Entre ellas el establecimiento de una escuela para atender a la población indígena infantil, particularmente a los huérfanos de la masacre. También abrió un canal entre su gobierno y los indígenas izalqueños: Turish, un líder indígena que asumió la representación de su pueblo, que entraba y salía a discreción de la casa presidencial y del Estado Mayor del Ejército. Este paternalismo contribuyó a mejorar momentáneamente la situación de los indígenas y operó como un mecanismo efectivo de control y cooptación de la población indígena a favor de Martínez. Así, con el tiempo, los indígenas se convirtieron también en los ojos y las orejas del dictador. Se instalaron como un control político de los ladinos desafectos al régimen, pero esto no generó condiciones favorables ni reconocimiento social en el largo plazo. Esto explica por qué las iniciativas a favor de los indígenas no cuajaron en políticas instituidas a su favor en El Salvador.

Hay que señalar que tanto el cacique Turish como la Alcaldía del Común ejercieron un papel mediador de la población indígena frente a los conflictos con los ladinos. Ching y Tilley (1998) señalan que en 1932, los ladinos solicitaron la eliminación de los derechos consuetudinarios de la comunidad indígena sobre las aguas de irrigación y consumo. Posteriormente solicitaron al gobierno que removiera todas las imágenes de las cofradías e impidiera a los indígenas tener acceso a ellas. Lo anterior también muestra que los ladinos estaban dedicados a socavar las bases culturales y ritualidad de los indígenas, ya que con ello también avanzaban sobre los recursos que ellos poseían.

Sin embargo, el presidente Martínez envió un claro mensaje: “Se me ha informado que las autoridades municipales de Izalco están cometiendo injusticias contra la clase indígena, por lo tanto le ordeno poner fin a estas actividades (AGS en Ching y Tilley, 1998; p.148). En 1933 la comunidad indígena de la Asunción solicitó al presidente Martínez que intercediera para que les devolvieran sus derechos sobre el agua. A esto los ladinos respondieron que los indígenas eran abusivos y les denunciaron una vez más de ser comunistas y enemigos del orden público. Por toda respuesta el gobernador de Sonsonate (departamento al que esta adscrito el municipio de Izalco), solicitó al Ministro de Guerra tomar medidas para prevenir los abusos de los ladinos (Ching y Tilley, 1998).

Nuevamente, el compromiso de Martínez con los indígenas no fue suficiente como para evitar la pérdida de los derechos sobre las aguas. Estas fueron traspasadas a la Alcaldía en manos de los ladinos, a juzgar por la información vertida por las actas del Cabildo de la Alcaldía Municipal de 1934 a 1940. En ellas aparece el cargo de Juez de Aguas y, a partir de 1934, fondos municipales generados por el cobro de aguas de riego (ver actas del Cabildo de la Alcaldía Municipal de Izalco de 1930 a 1940). Esto quiere decir que los libros municipales dan cuenta que desde 1934 el agua pasó a control de la Alcaldía Municipal. Cabe aclarar que las actas de 1933 no se pudieron apreciar, porque se encontraban en completo mal estado y deterioro.

Aunque en realidad la nacionalización de las aguas en El Salvador se dio en 1970, los indígenas perdieron sus derechos varias décadas atrás. Esto muestra la intolerancia y el afán homogenizador de un proyecto de estado excluyente. La pérdida de los derechos sobre el agua equivale a la pérdida de uno de los referentes culturales más importantes de la etnicidad en Izalco. Sus derechos consuetudinarios los legitimaban internamente y les daban existencia como sujetos de derecho ante el estado y los ladinos. Sin sus derechos de agua, se perdía o se ponía en una posición vulnerable el tejido organizativo que articulaba usos y costumbres, prácticas sociales y productivas que daban sentido a su cultura, a su vida como grupo étnico. La unidad de este sistema cultural había sido rota y aunque la Alcaldía del Común no

## “Exclusión, identidad y el acceso al agua”

desapareció, pues según consta en sus actas este órgano de gobierno persistió hasta la década de los setenta, la organización económica y social en torno al agua se perdió, concentrándose en la representación y en la legitimación de la ritualidad indígena (ver actas de la Alcaldía del Común 1932-1972, archivo en resguardo por INARH).

Gould, un acucioso estudioso del mestizaje en El Salvador, señala que el estigma que pesó sobre los indígenas por su involucramiento en la insurrección de 1932, contribuyó a que se generara al interior del grupo étnico un sentimiento de ‘vergüenza’ derivado de la derrota de la fallida insurrección (Gould 2004, p.426). Ello afectó la comunicación de los mayores con las nuevas generaciones de indígenas, rasgo que también contribuyó a acelerar los procesos de desindianización.

En la actualidad, Izalco está involucrado en procesos de reconstrucción de sus identidades y en este proceso enfatizan la recuperación de su ritualidad. De esta manera prima en ellos la idea de ser portadores de un importante legado ancestral que en sus orígenes nahuas recuerda la grandeza y el poder cuando “el Común era dueño de todo los riegos”. Es interesante que en su memoria colectiva no aparezca el cacao pero sí la independencia pues han sido influenciados por movimientos regionales. Parece que, al igual que los Mayas, prefieren organizarse como lo hicieron sus mayores, al margen de los movimientos regionales o transnacionales.

Actualmente la irrigación está administrada por el estado, las tierras irrigables han pasado preponderantemente a manos de pequeños y medianos productores ladinos, así también de terratenientes y cooperativas. Observando el padrón de regantes en los años de 1999 y 2006, encontramos que, debido a que las políticas de riego, favorecen la conformación de asociaciones de regantes, no es posible apreciar la persistencia de población indígena en la mayoría de los sistemas de microriego. Únicamente dos permanecían no asociados debido a que por sus dimensiones no se aplicaba la legislación relativa a las asociaciones de regantes: las acequias La Huerta y San Francisco. Comparando los padrones de 1999 y 2006, en ambas acequias encontramos lo que se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro No. 1. Porcentaje de población indígena en 1999 y 2006 en las acequias que cuentan con población indígena\* registrada en su padrón.

Nombre	Población indígena. %	
	1999	2006
La Huerta	33.3	19
San Francisco	50	22.2

Elaboración propia.

\*se seleccionaron los apellidos de origen nahua para hacer el conteo de regantes indígenas.

Como puede apreciarse, la proporción de regantes indígenas en ambas acequias ha disminuido en los últimos 5 años, inclusive considerando que en ambas acequias las parcelas de riego son reducidas y están en manos de pequeños productores. No obstante, la lógica del mercado global crea condiciones para la exclusión de estos productores. Sí se trata de apreciar la situación de los regantes indígenas integrados a asociaciones de regantes, su relación con los ladinos aparentemente tampoco les favorece, de manera que las posibilidades de conservar tierras de irrigación en manos indias son cada vez más limitadas.

Al tratar de explorar el significado del riego en los indígenas propietarios de parcelas irrigables en 1999, todos coincidían en que era un legado de sus ancestros que tratarían de conservarlas. Sin embargo la idea de los riegos como referente étnico, sólo es apreciada como algo que se perdió; “dicen los abuelos eran tiempos de grandeza de nuestros antepasados”.

Así, la pérdida de los derechos de agua de los indígenas izalqueños va más allá de haber cortado el desarrollo de una comunidad indígena. Izalco, por la persistencia de sus tradiciones y rituales, y por su participación en la insurrección de 1932, evento que marcó la vida política de El Salvador, es un símbolo del indigenismo en el país. Éste indigenismo resultó estigmatizado y algunos de los hechos antes mencionados también contribuyeron al establecimiento del mito: “los indígenas desaparecieron durante la matanza realizada por Martínez, al ser derrotada la insurrección comunista”.

Parece visualizarse que, en efecto, la política de Martínez fue clave en los procesos de desindigenización, sobre todo porque contribuyó a profundizar el despojo de los bienes consuetudinarios, iniciado durante el proceso de la reforma liberal de fines del siglo XIX. Sólo observamos que en Izalco la persecución a los indígenas propició la transferencia de tierras y aguas a manos ladinas de igual modo a lo que sucedió en otros pueblos indígenas que participaron en la insurrección de 1932.<sup>1</sup>

Sin embargo, existen referencias del siglo XIX en las que ya se observa la intención de invisibilizar a los indígenas. Virginia Tilley (2005) sugiere que el mito de su desaparición podría estar relacionado con que los indígenas en El Salvadore en su mayoría habitaban tierras productivas codiciadas por el capital interesado en la siembra de café y caña de azúcar. Por lo tanto, afirmar su desaparición era una manera de justificar el despojo y la profundidad con que se aplicaron las leyes de reforma.

Finalmente, la desindianización también pudo haberse profundizado por los procesos de reproducción y transformación de sus identidades y etnicidad. La vergüenza que provocó entre los indígenas derrotados en 1932, según Gould (2004), dificultó la comunicación intergeneracional de los indígenas del primer cuarto del siglo XX con las futuras generaciones.

### **“Los otros”: grupos asentados en montañas y serranías de México.**

Las lecciones que nos proporcionan los grupos asentados en las partes altas son también de incalculable valor. A diferencia de los grupos étnicos de El Salvador, localizados en las planicies y que enfrentaron el despojo de sus recursos en la modernidad temprana generando entre ellos una desarticulación y la desindianización, en México los montañeses o serranos pudieron establecerse y/o avanzar sobre la frontera agrícola en los ricos bosques tropicales y templados desplegados en el continuo pie de monte y el filo mayor de los macizos montañosos. Así, durante el siglo XX, convirtieron esos territorios en zonas de reservas de recursos naturales para el desarrollo. Pero México es muy diverso y por eso quisiéramos detenernos en el caso de uno de los estados más pobres de la federación, el estado de Guerrero, localizado al sur de la república mexicana.

Guerrero está atravesado longitudinalmente por la Sierra Madre del Sur en aproximadamente 64,282 km<sup>2</sup>. La sierra es el partaguas natural que alimenta la vertiente del Pacífico

---

<sup>1</sup>Esto pudo constatarse mediante testimonios obtenidos en Nahuizalco, Sonzacate, Ataco, Juayúa y Apaneca.

guerrerense y a los demás ríos que se internan en los territorios de los estados vecinos del centro y sur del país.

La Sierra Madre del Sur es un referente indiscutible en el estado, no sólo geográfico y económico, sino también cultural. El desarrollo del estado, construido sobre el turismo, ha privilegiado algunos puntos de la costa, como son el puerto de Acapulco e Ixtapa-Zihuatanejo. Las tierras más productivas en lo agropecuario también se encuentran en las costas y en la región de Tierra Caliente que se extiende sobre la depresión del Río Balsas, al norte del estado. Por ello, tanto la sierra y su continuidad en la montaña, son territorios no integrados a este desarrollo. Históricamente, estas áreas fueron consideradas como proveedoras de recursos naturales: agua y madera fundamentalmente. En este espacio la intervención del estado ha sido limitada, curiosamente en las zonas altas pobladas por grupos étnicos, en el caso de la montaña, o bien por algunos mestizos pobres excluidos, que se atrevieron a colonizar, durante el siglo XX, el vacío y amplio territorio serrano.

Nos interesa en este trabajo enfocarnos al caso de la Sierra, un territorio que a finales del siglo XIX, constituía un espacio relativamente “vacío”. Eran los puntos remotos de grandes latifundios, donde los propietarios no tenían presencia, o bien eran tierras en litigio. Las tierras altas dieron cobijo a un sistema de pastoreo itinerante de ganado caprino, las haciendas volantes que iniciaban su recorrido en Puebla o Huajuapán (Dehouve y Cervantes, 2004) y aunque este fue un fenómeno más generalizado en la montaña, algunos puntos de la sierra también fueron ocupados por los pastores. Sin embargo, las haciendas volantes se perdieron durante la revolución mexicana, de allí que algunos grupos de pastores con sus respectivos rebaños, quedaron dispersos y se acomodaron a la vida sedentaria en distintos puntos de las tierras altas guerrerenses. Así, estos pastores pudieron haber figurado entre los primeros pobladores de la sierra.

Pero también la revolución mexicana de 1910 generó conflictividad, por lo que la sierra también fue el cobijo de perseguidos. De igual manera, durante la guerra de los cristeros ocurrida durante la siguiente década, se generaron nuevos desplazamientos de población en busca de refugio hacia estos puntos remotos. Así, grupos de colonos con sus familias se fueron estableciendo en distintos lugares del espacio serrano, formando pequeños poblados dispersos en la sierra. Se trataba de perseguidos y afectados por la pobreza, que construyeron sus comunidades, sobre la base de solidaridad y las relaciones de parentesco, logrando con ello establecer comunidades compactas.

Aunque en la sierra confluyeron pobladores de diversos orígenes, en algunos puntos predominan pioneros de origen michoacano y guerrerense. Son mestizos predominantemente blancos, descendientes según la tradición oral, de una colonia de inmigrantes italianos que se establecieron en Michoacán. Ellos han llegado a constituir una cultura peculiar, que se construyó sobre la base de dos procesos fundamentales: la colonización de la cual fueron protagonistas y su relación atropellada con los recursos naturales, particularmente con la madera.

## **La colonización de la Sierra**

Como toda colonización, este proceso conllevó una lucha cotidiana por el dominio del medio ambiente, la cual fue llevada adelante con mucho esfuerzo particularmente porque no contaron con la intervención o apoyo del estado. No hubo una política de inversión social, los

caminos y brechas que se abrieron fueron trazados para la extracción de madera, no necesariamente para el servicio de los pobladores. Aún en la actualidad la sierra permanece desarticulada, no cuenta con una carretera que la una longitudinalmente.

La reforma agraria avanzó sobre estos espacios relativamente vacíos y los poblados empezaron a ser reconocidos legalmente y con ello dotados de tierras ejidales. Los procesos de titulación de ejidos fueron más o menos prolongados; algunos lograron sus dotaciones en la década de los cincuenta e incluso sesenta<sup>2</sup>.

El aislamiento también contribuyó a que los pobladores vivieran sin mayores posibilidades de acceso a la educación y a la salud pública<sup>3</sup>. De allí que el conocimiento popular y la ideología patriarcal sean un referente preponderante para sus prácticas cotidianas. Son endogámicos, por ello al interior de la comunidad la mayoría son parientes entre sí. De hecho el raptó persistió por mucho tiempo, y aunque conflictivo, pues dio lugar a prolongadas rencillas y muertes entre familias y entre ejidos o comunidades, representó, en su versión positiva, posibilidades de alianza entre personas de diferentes poblados, tejiendo de esta manera relaciones de poder o solidaridad en espacios mayores.

La familia entonces se ha visto marcada por una lucha por la sobrevivencia. La fecundidad y las relaciones entre géneros, fueron algunas de tantas expresiones en las que se manifestaron las luchas por la adaptación y la transformación del medio ambiente.

Las relaciones de género son profundamente desiguales. Prima la idea de que la procreación es “naturalizada” (Jiménez, 2003; p.20), así que mientras existe una estructura organizativa que favorece a los hombres, en la realidad las mujeres son las que cargan con la descendencia. Esta situación contribuye a profundizar y reproducir las condiciones de pobreza en la sierra. El machismo lleva también a que la masculinidad sea asumida a través de la figura de hombres audaces y temerarios que desafían la muerte. Este simbolismo en muchos casos conduce a que los hombres encuentren la muerte por causas violentas, sobre todo porque tras un homicidio sobrevienen las venganzas entre familias. De esta manera la única forma de parar la venganza es llegar a arreglos frecuentemente mediados por las autoridades locales y los jefes de familia, o bien se ven obligados a emigrar definitivamente. También el alcoholismo es causa de muertes violentas o accidentales. Por esta razón, existe en la población la idea de que hay más mujeres que hombres, y en época de vendettas la brecha entre los géneros es mayor.

Hay que tomar en cuenta que esta actitud depredadora sobre sí mismos, ha sido marcada por la impronta de la sobrevivencia frente a un medio inhóspito y avasallador. No obstante, en esta afirmación no podemos obviar la responsabilidad del estado, que les ha excluido de sus derechos humanos fundamentales, en el ámbito de la educación y la salud, y por tanto, también de sus derechos ciudadanos.

---

<sup>2</sup> San Antonio Tejas 1952 (DO 24 de diciembre de 1952); Jaleaca 1963 (DO 25 de marzo de 1963); Carrizal 1964 (DO 2 de julio de 1964); El Durazno 1965 (DO 17 de marzo de 1965).

<sup>3</sup> Durante nuestra permanencia en algunas comunidades del Filo Mayor encontramos que aunque cuentan con clínicas y dispensarios, no son atendidos por personal médico establecido en forma permanente, sino en forma ocasional. En cuanto a los servicios educativos, los lugares mejor atendidos cuentan únicamente con la primaria (El Durazno). El Carrizal y San Antonio Tejas son atendidos por voluntarios de CONAFE, personas que reciben la preparación para desempeñarse como educadores.

Estas características culturales han generado estereotipos sobre los “sierreños”<sup>4</sup> entre sus vecinos costeños o calentanos. Así, cuando entran en relación con ellos, a menudo, son estigmatizados. En esos ámbitos son “los otros” reconocidos por ser poseedores de una cultura violenta e “incivilizada”, “son pistoleros y se roban a las chicas, donde están los de la sierra hay broncas” (informante Petatlán). Sin embargo, al profundizar sobre la definición de los sierreños, se pudo apreciar que el estigma abarca más allá de lo estrictamente cultural. Para los costeños, los sierreños son sembradores de drogas o bien los relacionan con la causa de los problemas ambientales como la disminución del agua y los cambios en el ambiente. Esto se debe a la concepción de que ellos son los responsables de la tala indiscriminada de los bosques. Esto muestra la disputa enconada y sorda que existe en relación con los recursos naturales. Por ello, en el imaginario de los costeños, los sierreños son “los otros”, con los cuales sostienen relaciones teñidas de racismo en tanto los consideran atrasados e inferiores.

## **Los sierreños y su relación con los recursos naturales**

Se ha planteado que la relación de los sierreños con sus recursos naturales es otro factor que ha definido su cultura y sus identidades. Ellos han habitado los bosque aunque solos han pertenecido legalmente desde su conformación en ejidos y bienes comunales. Sin embargo, la explotación de la madera estuvo concesionada para empresarios o el estado durante la mayor parte del siglo XX. Esta actividad estuvo legitimada por una política forestal que no reconocía los derechos de autodeterminación de los ejidatarios en el manejo de sus propios recursos forestales. Bajo este espíritu se impulsó la ley forestal en 1960, incorporando algunos cambios en su interpretación en 1986 y finalmente su actualización en 2001.

Se reconoce que la explotación de la madera en los bosques guerrerenses, se realizó desde finales del siglo XIX sobre todo por compañías externas. Se estima que ya en 1933, el 90% de la explotación forestal de la entidad era controlado por extranjeros. Sin embargo, después del cardenismo, la explotación de los bosques pasó a manos de inversionistas nacionales (Quintero, Wences y Rodríguez 2006). A partir de este punto es posible observar dos momentos en la aplicación de la política forestal de concesiones. El primer momento se inicia en la década de los cuarenta hasta 1972, cuando el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) promueve las concesiones a favor del estado. El segundo momento parte de 1986, con el fracaso de la paraestatal y el impulso de la autonomía de las comunidades forestales para el manejo de sus recursos.

Durante el período en el que se favorecieron a empresarios mexicanos, destacan Melchor Ortega, que obtuvo una concesión por 50 años de los bosques de la Sierra de Atoyac, Tecpan y Petatlán, y Arturo San Román al que en 1938 le fueron concesionados los bosques que se extienden desde Chilpancingo hasta Tlacotepec. En ninguno de los dos casos las comunidades serranas, en ese entonces en crecimiento y consolidación recibieron ningún tipo de beneficio. Según Bustamante (2003) mediante esta política se favorecieron, además de empresarios, caciques, burócratas, militares o personas influyentes. El hecho de que las comunidades fueran excluidas del manejo de sus recursos, limitó el desarrollo de su experiencia organizativa, propiciando también divisiones y contradicciones que luego se convirtieron en conflictos entre campesinos y ejidos. La ley forestal de 1960 no cambió sustancialmente estas disposiciones.

---

<sup>4</sup> Los habitantes de la sierra de Guerrero a menudo se reconocen así mismo bajo el apelativo “sierreños”, el cual también constituye un referente de identidad.

Ya hacia 1972, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se creó la paraestatal Forestal Vicente Guerrero, para la explotación de la madera, junto con otras empresas privadas. Algunos informantes recuerdan la gestión de esta paraestatal como otro período de abusos, pues ésta se proyectaba como juez y parte. Esta política llegó a su fin en 1986. No obstante la paraestatal trajo ventajas en algunos ejidos, como la instalación, de infraestructura y la transferencia de capacidad técnica. El Ejido El Balcón cuenta entre los herederos de esta capacidad. En la actualidad son propietarios del aserradero El Balcón, conocido internacionalmente por su autogestión sustentable que se considera como un ejemplo de producción forestal comunitaria.

El segundo momento se inicia en 1986 cuando el Estado da autonomía para la gestión de la silvicultura a las comunidades y ejidos, toda vez que se respete un plan de manejo forestal. En la década de los noventa, y en el marco de los acuerdos del TLC, mientras la empresa estadounidense Boise Cascade operaba en la zona estudiada, la organización “Campesinos Ecologistas” de Petatlán protestó por la “tala inmoderada”. Bloqueó el tránsito de personas y madera de otros ejidos del Filo Mayor. Esto generó una fuerte tensión en la zona, pues algunos de los dirigentes ecologistas terminaron en la cárcel luego de algunos enfrentamientos que acabaron con la vida de algunos miembros de los grupos de ejidatarios enfrentados. A pesar de que la empresa se retiró del lugar, el conflicto entre los ejidatarios continúa aún en la actualidad a través de un círculo vicioso aparentemente interminable.

Lo anterior nos muestra que entre los sierreños no existe acuerdo sobre cómo explotar sus recursos forestales. Hay distintas visiones sobre su manejo y el acceso a sus beneficios. Para algunos no deben haber condiciones excepto la políticas forestales, otros añaden la inclusión de formas autogestionarias que garanticen el acceso democrático a los beneficios; y hay otros que abogan por la recuperación de los bosques (Bartra, 2001). En cualquier caso, los ejidatarios enfrentan problemas organizativos pues tienden a visualizar sus problemas privilegiando una óptica de sus intereses locales y prácticas poco democráticas.

La Sierra no sólo contiene madera. Por ello no es fortuito que en estas propuestas por el manejo de los bosques, uno de los argumentos más sólicos de los ecologistas es la disminución del agua en la región pues aseguran que con la explotación inmoderada de los bosques la zona está perdiendo manantiales. Así, junto con la explotación forestal, la escasez del líquido es también un punto de esta disputa.

Por su parte, los habitantes de las zonas altas tienen un libre acceso al agua dado que no tienen servicio de agua potable. Toman el agua directamente de los manantiales, conduciéndola por gravedad a través de mangueras que conectan a sus hogares. El problema es que no cuentan con una organización en torno a la utilización de este recurso, de manera que nadie observa su buen uso. Las tomas de agua carecen de válvulas para controlar el flujo de agua, generando con ello un grave desperdicio de la misma. En cuanto al riego, la abrupta geografía permite utilizarla en espacios bien delimitados, por lo cual recurren también a largas mangueras que conectan a los nacimientos de agua. En el ámbito productivo, tampoco existen organizaciones de regantes y el uso del agua es una decisión privada.

Por otro lado, la ganadería es una actividad que ha crecido notablemente, incluso los ganaderos de la costa reconocen los esfuerzos realizados por sus homólogos sierreños en la mejora del hato ganadero. No obstante esta superioridad en el ámbito productivo, cuando participan en asociaciones de ganaderos de la costa o Tierra Caliente, lo hacen con un bajo

## **“Exclusión, identidad y el acceso al agua”**

perfil y las posibilidades de ocupar puestos directivos son muy limitadas debido a que entre ellos prevalecen bajos niveles educativos.

Los serranos también siembran y producen mezcal en forma artesanal e industrial. Están organizados en la comercialización y han logrado introducir sus marcas internacionalmente. Esta actividad sin embargo es limitada a determinados micro ambientes y no toda la sierra participa de esta bonanza. Una actividad más es la siembra de enervantes, la cual se realiza al margen de la ley, por lo que los cultivos son perseguidos y destruidos por el ejército cuando realiza sus recorridos por la sierra. No obstante, es una actividad que ha crecido en las últimas décadas. La siembra de enervantes ha traído más conflictos. En una entrevista, una autoridad de una de las comunidades visitadas, comentaba que esto les acarrea problemas internos, “los padres no saben cómo explicar a los hijos por qué se dedican a esta actividad” de la siembra de la marihuana o la amapola. Los que más se benefician son los de fuera, ya que aquí son productores y los productores lo hacen porque no tienen otras maneras de conseguir recursos. Creo que es un problema que debe discutirse en universidades, en foros que convoquen las organizaciones o el estado para buscar alternativas productivas” (informante). Lo anterior nos permite observar que la presión desde el exterior también se realiza sobre las tierras de vocación forestal de la sierra, las cuales se pierden por la erosión de los espacios incorporados a la siembra de estos productos.

La segmentación, el conflicto y la desorganización productiva y social parece ser el legado de una política forestal y un desarrollo excluyente. La sierra, como un conjunto de comunidades dispersas no ha logrado verse como un territorio, por lo que las comunidades siguen segmentadas en sus intereses y en sus proyectos de desarrollo. Esto las coloca en una posición vulnerable frente a las negociaciones con grandes empresas madereras.

### **Los Sierreños y la globalización.**

Ya hemos observado cómo la modernidad no proporcionó las condiciones de desarrollo de estos grupos sociales ni de su territorio. Por lo tanto no existe una capacidad productiva instalada en las tierras altas que llame la atención de los inversionistas globales. No obstante, encontramos que importantes recursos naturales de los serranos permanecen en la mirilla de los intereses globales: el agua, la madera, la biodiversidad y los servicios ambientales. Para el caso de Guerrero, en las actuales propuestas de desarrollo destacan la importancia de la construcción de presas para la generación de hidroelectricidad. En esta dirección se ha propuesto la construcción de la hidroeléctrica La Parota sobre el río Papagayo, proyecto sobre el cual no han podido ponerse de acuerdo. Prevalece una conflictividad, pues para los que están a favor, es una posibilidad para garantizar el abasto de agua para la ciudad de Acapulco, así como aportar a los proyectos de interconexión eléctrica contemplados en el Plan Puebla Panamá. Para sus detractores, la construcción de la Parota es un despojo más a las comunidades involucradas en el proyecto. Por su parte, los recursos forestales son un referente para las negociaciones comerciales enmarcadas en el TLCAN.

No hay duda que la carencia de la infraestructura y el atraso social son un obstáculo para la explotación de estos recursos de una manera sostenible. No es extraño que los cambios territoriales y de políticas que han empezado a sugerirse en la Sierra de Guerrero la hayan reconocido como una “Zona de Atención Especial para el desarrollo sustentable” (DO 10 de diciembre de 2004). Con esto se reconoce la pobreza y el atraso social, al mismo tiempo que

se abren posibilidades de desarrollo para la región. No hay duda que la pobreza es uno de los problemas álgidos que se enfrentan en la región.

Por su parte, los serranos, con este reconocimiento de atención especial, se enfrentan a algo inédito. Es la primera vez que, desde el estado, les están permitiendo visualizarse en sus particularidades espaciales y culturales, ya que bajo el actual esquema político administrativo, las comunidades serranas están incorporadas a distintos municipios y regiones de la entidad. Esto ha contribuido a profundizar rasgos como la dispersión y la segmentación. Sin embargo, para los sierreños, visualizarse como un todo es clave para el fortalecimiento de sus identidades en una perspectiva regional. De esta manera pueden avanzar hacia la construcción de un proyecto territorial que favorezca su desarrollo.

Pero impulsar una sola región en la sierra, no es un problema burocrático administrativo. Es ante todo un reto organizativo, de construcción de identidades capaces de valorar sus particularidades culturales y desconstruir mediante procesos educativos los estereotipos y los rasgos que obstaculicen la unidad y el avance democrático de sus organizaciones. Elaborar un proyecto territorial incluyente la capacidad de abordar la conflictividad y la segmentación predominante aún entre las comunidades serranas. Ese es el gran reto que se enfrenta en el presente.

A pesar de que existe una tradición de organizaciones a nivel de comunidades o conjunto de comunidades contiguas con fines productivos y/o políticos, existen también algunas nuevas experiencias que están tratando de llevar adelante este proyecto territorial. Estas son, por ejemplo, las organizaciones como el Consejo Regional de la Sierra de Guerrero o el Consejo Supremo del Filo Mayor. Estas organizaciones fueron fundadas en la década de los noventa. En ellas se plantea el desarrollo de la Sierra, particularmente de los ejidos que se encuentran representados al interior de estas organizaciones que promueven un proyecto territorial en la sierra.

El problema es que estas organizaciones también son víctimas de la conflictividad cultivada desde el exterior en las comunidades serranas, impregnadas de la política y la disputa por los recursos del desarrollo. Todavía queda mucho por unir y eso implica un trabajo sistemático en los ámbitos educativos y de revalorización de su cultura, orientados hacia objetivos de desarrollo local y regional. No tienen por qué estar en conflicto estas dos dimensiones del desarrollo, sobre todo si existe un proyecto discutido y consensuado por las organizaciones serranas, un proyecto con acuerdos mínimos sobre aspectos cruciales de la vida de sus comunidades. En esta dirección, es crucial abordar el destino de los bosques y sus recursos naturales, tanto como la siembra de los estupefacientes, de manera que les permita compartir instrumentos de negociación frente a iniciativas provenientes del exterior.

Por otro lado, el proceso de autorreconocimiento de los sierreños es un proceso incompleto. Éste es indispensable para la definición de la territorialidad. El proceso de demarcación de fronteras es ingrato, por ejemplo, si una persona de las partes altas baja a la costa, le preguntan cómo están las cosas en la sierra, si la persona baja del pie de monte a la costa, también le hacen la misma pregunta, por ello el proceso de inclusión y exclusión de territorios tendrá que tener un cuidadoso proceso de consultas a nivel local. Esto se debe sobre todo a que el autorreconocimiento es un proceso que se visualiza conflictivo, pues toca ámbitos de poder político y económico, no solo de los mismos sierreños sino también de sus vecinos costeros, calentanos, o del centro del estado. No hay duda que estos últimos no van a desdeñar ningún esfuerzo por ganar a la sierra cada milímetro, de allí que los sierreños en

## **“Exclusión, identidad y el acceso al agua”**

esta dinámica se vean obligados a cerrar filas en torno a imaginar una sierra amplia como unida.

El presente es el momento de los retos, y tras la propuesta del estado de creación de una zona de atención especial, se observa una vez más, que el desarrollo está interesado en la eficiencia de la gestión de los recursos naturales, y no necesariamente en una transformación de las condiciones o calidad de vida en las zonas altas, o en la búsqueda de la equidad entre los territorios.

Ya lo dijo el ex gobernador René Juárez Cisneros ante la prensa, a fines del año 2004, durante la presentación de la declaratoria oficial de la Sierra de Guerrero como “Zona de atención especial para el desarrollo sustentable”. Se pretende dice “un reacomodo” tomando en cuenta las características compartidas en esta región... ( ) se tiene avanzado un estudio sobre “los recursos naturales, los manantiales, los bosques madereros y en general un ecosistema muy nutrido que rodea y circunda toda la sierra y precisamente es lo que el gobierno del Estado está proyectando explotar para el desarrollo de la misma región”, de allí la importancia de retomarlo y cuidarlo como una zona especial de desarrollo (Vértice, 17 de diciembre de 2004).

Así, la declaratoria de “Zona Especial para el Desarrollo Sustentable de la Sierra” tiene para los organismos oficiales múltiples propósitos. Por un lado atraer recursos federales hacia una zona marginada y excluida del desarrollo del estado. Por otro lado, es posible que se busque crear un fondo de inversión social a partir de la venta de los recursos de las propias comunidades serranas. Con esto indudablemente no sólo se beneficiarán las mismas comunidades sino que también se generará infraestructura social que incentive la extracción de los recursos, es decir se trata de poner a disposición del capital nacional y transnacional los recursos de la sierra. Se privilegian aquellos que cuentan con un perfil comercial como son el agua, la madera y la biodiversidad. Todos ellos son de gran interés en el marco del TLCAN, y siempre a costa de las mismas comunidades serranas.

## **Conclusiones.**

Hemos abordado las consecuencias de la exclusión social en las políticas de desarrollo, en dos comunidades latinoamericanas, una de El Salvador y otra de México. Aunque los casos estudiados nos ubican en contextos sociales e históricos diferentes, es posible observar que en ambos, el estado, en su afán uniformizante y en la búsqueda del crecimiento económico, ha pasado por alto los marcos normativos existentes. Frente a comunidades que sufren de exclusión y falta de poder, las decisiones del estado no han vacilado ante la posibilidad de despojarlas de sus recursos naturales, como fue el caso de la pérdida de los derechos consuetudinarios del agua en la comunidad indígena de Izalco en 1932, o bien a la imposibilidad de decidir sobre sus propios recursos, que es el caso de la Sierra de Guerrero en México. Allí las comunidades a pesar de tener derechos ejidales, tenían que someterse a los dictados del estado, a una política de concesiones a empresas privadas o estatales durante gran parte del siglo XX.

Esto ha tenido como resultado la existencia de sociedades condenadas a la pobreza, la discriminación y a la falta de integración social y política. A estos grupos sociales, al reproducirse bajo un esquema de intolerancia de sus particularidades culturales, no les ha tocado más que sobrevivir al margen de los más elementales derechos humanos y

ciudadanos. En el caso de El Salvador encontramos un grupo que perdió toda posibilidad de ser integrado como una cultura particular en el contexto del imaginario de una nación, y es condenado a su desarticulación y desindianización, lo que resulta además en pobreza cultural. Esto terminó afectando no sólo a una comunidad sino a un país entero, pues aún en la actualidad busca el significado de la matanza indígena de 1932. Se trata de un desarrollo que destruyó un tejido organizativo existente de gran trascendencia en la vida cultural de los salvadoreños.

En el caso de la Sierra de Guerrero en México, los serranos colonizaron su territorio sin ninguna inversión social del estado. Esto les ha condenado a la pobreza y el asilamiento; a reproducirse como una cultura peculiar, donde la impronta de la sobrevivencia rige buena parte de sus relaciones sociales. Los sierreños, en otros ámbitos sociales, son vistos como “los otros”. En sus territorios, la presencia del estado es más patente a través del ejército persiguiendo la siembra de enervantes, que con agentes del desarrollo como profesionales de la salud o del sistema educativo. Esto no favorece los procesos de formación ciudadana ni la gobernabilidad en este vasto territorio.

Resulta interesante comprender que en el mundo mestizo también existen subculturas que sufren la exclusión social, generada por la intolerancia a la diferencia, y que como en este caso, la diferencia la ha puesto el modelo de desarrollo que obliga a las zonas altas a ser altruistas con las zonas bajas.

Pero el problema del desarrollo no sólo es la obtención inmediata de los recursos naturales, sino la posibilidad de asegurar la sustentabilidad de los procesos sociales y productivos. El desarrollo interactúa con el medio ambiente y éste se rige por sus propias reglas, más allá de la intervención humana.

Es bien sabido que las zonas altas constituyen los espacios donde se da inicio a la recolección de las aguas pluviales, las cuales alimentan los mantos freáticos que irrigan y dan vida a una diversidad de ambientes bióticos y sociales, que son los que posibilitan el desarrollo. En la experiencia analizada, en las partes altas, gran parte de la conflictividad está relacionada con la madera, y la disminución del agua aparece como un resultado de la tala de los bosques, reivindicado de manera más conciente entre los grupos organizados con una visión ecologista.

Al observar la disputa entre las zonas altas y bajas, el conflicto se sitúa en las posibilidades de acceso al agua, en tanto que la madera representa un campo en el que aparentemente los habitantes de las zonas bajas no tienen nada que hacer porque pasa a un ámbito privado, el de las comunidades forestales, o bien en el mejor de los casos, sólo pueden intervenir desde la acción ciudadana mediante programas de educación ambiental. Pero los problemas de la Sierra van más allá de la sola educación ambiental, son necesidades básicas insatisfechas y un desarrollo postergado por décadas.

Al hablar de la sierra, se sigue con criterios parcelarios. La gran discusión es qué hacer con los bosques, pero no qué hacer por la recolección del agua. Pensar en la sustentabilidad del desarrollo nos obligaría a visullizar las zonas altas de manera diferente. Nos invita a conocerlas y valorizar su papel en la renovación del agua, incluyendo el diseño de alternativas de desarrollo a los habitantes de las zonas altas que les permita una integración real, mediante una articulación de espacios y territorios, desde una perspectiva de funcionalidad, interdependencia y complementareidad.

Sin embargo, de nuevo, a la luz de lo observado en el caso de la sierra de Guerrero, encontramos que aunque la declaratoria de zona de atención especial podría traer la intención de repensar el desarrollo en este territorio, se sigue pensando en invertir para facilitar y atraer las inversiones sobre las actividades extractivas, y no en desplegar una inversión social capaz de instalar entre los sierreños, una capacidad de negociación con otros espacios y territorios así como de gestionar sus propios recursos naturales. Parecería que repensar el desarrollo de las zonas altas requiere más bien un cambio epistémico sobre el papel de las zonas altas y sobre cómo alcanzar la sustentabilidad del desarrollo de una región y un país.

## Bibliografía.

Alvarenga Patricia

2004 Los indígenas y el Estado: alianza y estrategias políticas en la construcción del poder local en El Salvador. 1929-1944 en Euraque D, Gould J y Hale Ch. *Memorias del Mestizaje, cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. CIRMA, Guatemala.

Bartra Armando

2001. “La lucha por el bosque”, en:  
jornada.unam/mx/2001/marzo01/010320/oja47guerrero.html

Bustamante Alvarez Tomás

2003 *La tragedia de los bosques de Guerrero*, Fontamara México.

Browning David

1975 *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador. Dirección de Publicaciones e Impresos.

Chapin, Mac

1990 *La población indígena de El Salvador*. San Salvador, Dirección General del Patrimonio Cultural.

Ching, Eric y Virginia Tilley

1998 “Indians, the military and the rebellion of 1932 in El Salvador”. Journal of latina American Studies. Vol 30, part 1. February.

Dehouve, Daniele y Roberto Cervantes

2004 *La vida volante, pastoreo tranhumante en la Sierra Madre del Sur, ayer y hoy*. México, Jorale editores.

Diccionario Geográfico de El Salvador. TOMO 1 1970, 632-633

Gould Jeffrey

2004 Nacionalismo revolucionario y memoria local en El Salvador en Euraque D, Gould J y Hale Ch.

---- *Memorias del Mestizaje, cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. CIRMA, Guatemala.

Jiménez Guzmán María Lucero

2003 *Dando voz a los varones. Sexualidad, reproducción y paternidad de algunos mexicanos*. UNAM- CRIM, México.

Lardé y Larín Jorge

1957 *El Salvador, Historia de sus pueblos, villas y ciudades*. Departamento Editorial del Ministerio de Cultura, San Salvador.

Lauria Santiago, Aldo

1999 “Land, community, and revolt in Late Nineteenth-Century Indian Izalco, El Salvador”. Hispanic American Historical Review 79:3, Duke University Press.

Leach, Edmund

1959 "Hydraulic Society in Ceylon". Past and Present, Num 15 April.

Quintero Dulce, Wences Rosalío, Rodríguez América

2006 "*La explotación rapaz de los bosques de Guerrero y la respuesta de una sociedad organizada*". Ponencia presentada a Primer Foro Internacional. El ambiente socio urbano regional, retos y perspectivas. Del 14 al 17 de noviembre 2006, IPN- UACH, México.

Tilley Virginia

2005 *Seeing Indians, A study of Race, Nation, and Power in El Salvador*. University of New Mexico Press USA.

Wittfogel, Karl

1966. *El Despotismo Oriental*, Madrid, Guadarrama.

Actas del Cabildo de 1930 a 1940, Alcaldía Municipal de Izalco.

Actas de la Alcaldía del Común de 1935 a 1972. ( INARH).

Diario oficial 10 de diciembre de 2004.

Diario Oficial 17 de marzo de 1965

Diario Oficial de 2 de julio de 1964.

Diario Oficial 3 de marzo de 1963.

Diario Oficial 24 de diciembre de 1952.

Periódico Vertice 17 de diciembre 2004.



## Capítulo 6.4

### La concertación para la gobernabilidad del agua en la Región Apurímac: balance y lecciones

Marco Sotomayor  
Andrés Estrada Zúñiga  
MASAL-COSUDE

#### Antecedentes de la Gestión del Agua en la Región Apurímac

**La estructura organizacional** para la gestión del agua en Perú está normada por la Ley general de aguas DL N<sup>o</sup> 17752 del 24 de julio de 1969. A través de sus diez Títulos y un Anexo, la Ley General de Aguas estableció un régimen de dominio público de las aguas, afirmando que todas las aguas, sin excepción y cualquiera fuera su estado físico y ubicación, pertenecen al Estado. Corresponde a la Autoridad de Aguas una serie de funciones y responsabilidades. En ese marco, todos los usuarios requieren una licencia, un permiso o una autorización para aprovechar el agua, sujetándose a las normas pertinentes.

En el caso de Apurímac y de muchas regiones de la sierra peruana, **la gestión del agua** está a cargo de las comunidades campesinas, bajo el control colectivo y normas propias, siendo una estrategia importante la designación de los Unukamayoq y jueces del agua para la distribución. Estos sistemas de agua constituyen un fundamento estructural de la convivencia local. Con este fin las organizaciones comunitarias y de regantes buscan la fuerza organizativa para enfrentar los desafíos de la nueva dinámica y resolver los conflictos que se presentan en torno al agua. Muchas de estas organizaciones tienen como objetivo lograr que los sistemas de riego se gestionen bajo el concepto de “autogestión” de sus usuarios. Esto significa la generación de recursos necesarios para su funcionamiento cotidiano, para la operación y mantenimiento de los sistemas de riego.

**Los actores para la gestión del agua** en Apurímac son las organizaciones comunitarias; las organizaciones de usuarios del agua de riego en sus diferentes niveles (en concordancia con Ley de aguas vigente); las empresas generadoras de energía eléctrica; las municipalidades a través de las empresas de servicio de agua potable y alcantarillado; la Administración Técnica del Distrito de Riego; las empresas mineras; las entidades de servicio y promoción estatales y privadas (ONG de promoción del desarrollo). Cada uno de estos actores tiene intereses diferentes y en la mayoría de los casos están amparados por legislaciones sectoriales que no han tomado en cuenta los derechos consuetudinarios de las comunidades campesinas. En este contexto, empiezan a destacar las organizaciones de usuarios de agua para el riego y las municipalidades como actores estratégicos y principales para la gestión del recurso hídrico.

**Los derechos de agua** en la región se presentan de dos formas, como derechos de agua colectivos y derecho de agua individuales. Los derechos de agua colectivos corresponden a las organizaciones comunitarias y de regantes. Estos derechos han determinado formas colectivas y equitativas de acceso al agua. Los derechos individuales son aquellos que se han heredado de la época de las haciendas y que hoy son fuente de muchos conflictos porque estos usuarios son los que conducen los mayores caudales y en tiempos más prolongados. Esto no

permite una distribución equitativa del agua. También podemos anotar como derecho individual el agua que ha sido concesionada a las empresas mineras de la región.

En Apurímac, la instancia de gestión del agua es comunitaria y son los jueces de agua los encargados del reparto, aún cuando están al margen de la Ley de aguas vigente. Sin embargo, los jueces del agua son **legítimos** por el grado de reconocimiento y respeto de sus roles y funciones en la distribución del agua. Las comisiones y comités de regantes están circunscritos a los valles principales y muy cercanos a las oficinas de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego, (ATDR). Un estudio realizado en 2002 nos muestra que el 98% de los usuarios del agua no conoce la existencia del ATDR ni las funciones de la junta de usuarios. Finalmente, tampoco la reconocen como su representante. A pesar de ser legales, estas organizaciones no son legítimas y ello crea un conflicto que requiere ser solucionado buscando mecanismos de concertación y participación plena de los usuarios del agua.

De los 34 comités y 10 comisiones de regantes reconocidos, el 80% de sus miembros considera a la Junta de Usuarios y Comisiones de Regantes como recaudadores o cobradores del canon del agua y los articulan como una instancia del Ministerio de Agricultura para la recaudación de los fondos.

En los últimos 20 años **el tema de la eficiencia** del agua ha sido tratado como una problemática de infraestructura. Por ello desde el estado, a través de los proyectos especiales como el Plan MERISS, FONCODES, PRONAMAHCS e INADE, se han implementado proyectos de infraestructura. A ello se han sumado las inversiones de la cooperación a través de las ONGs existentes en la región. Es importante mencionar que se ha avanzado en cuanto a la construcción de infraestructura, sin embargo, no se han mejorado las eficiencias en el uso del agua de riego, que en promedio es del 30% para la región. Esta problemática solo se podrá solucionar si mejoramos las capacidades de la población y nos hacemos más sensibles a la problemática global del agua.

Un factor que contribuye a las percepciones antes mencionadas ha sido la precaria implementación técnica y logística de las Juntas de Usuarios y de las ATDR (dos juntas de usuarios para 20,895 km<sup>2</sup>). Es inconcebible que una Junta de Usuarios abarque cinco provincias, más de cuatro sub cuencas, y no cuente con equipamiento adecuado. Son estas condiciones las que abrieron una oportunidad importante para poner en práctica la **concertación de los actores locales** para desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades que les permita mejorar la gestión de sus sistemas de riego. Al mismo tiempo para que empiecen a incorporar conceptos como eficiencia del uso del agua, valorización del recurso hídrico y facilitar la legitimidad y legalidad de las organizaciones de regantes.

El proceso de descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades, los movimientos nacionales (plataformas de otras regiones), y los conflictos regionales en torno al agua han sido los motivadores para **la formación inicial de la plataforma** de riego Apurímac, que se convirtió en el año 2004 en la plataforma de Agua “UNUNCHIS”.

### **La plataforma como medio para la concertación de los actores locales para la gestión del agua en la Región Apurímac**

En la primera parte hemos mencionado que existen varios actores con intereses múltiples en la gestión del agua en la región. Hemos presentado también la precariedad del sistema

organizativo estatal y de los usuarios para la gestión del agua, y mencionado las bajas eficiencias en el uso del agua. Asimismo se han reconocido las dinámicas nacionales y regionales como factores que permiten promover la concertación como cultura para una nueva gestión del agua en Apurímac.

Para posibilitar el diálogo entre esos actores diferentes con intereses dispersos se han generado espacios de encuentros de usuarios de agua. Esto se ha hecho recogiendo las experiencias de las plataformas existentes en otras regiones y se ha implementado un espacio para el diálogo y la concertación. En este proceso, la Plataforma de Riego evolucionó a **“Plataforma de agua de Apurímac UNUNCHIS”**

### La conceptualización de la plataforma

La plataforma de agua Apurímac, partió de la concepción de que éstas cumplen diversas funciones sociales, siendo las más importantes:

- Contribuyen a resolver conflictos de interés entre los distintos actores de una localidad.
- Desarrollan capacidades de gestión del recurso agua, técnica y social.
- Proponen normas, leyes e iniciativas legales para influir en los decisores de políticas públicas.
- Favorecen la construcción de grupos de interés para la acción colectiva.

Gráfico Nro. 01 UNUNCHIS ¿Para qué?

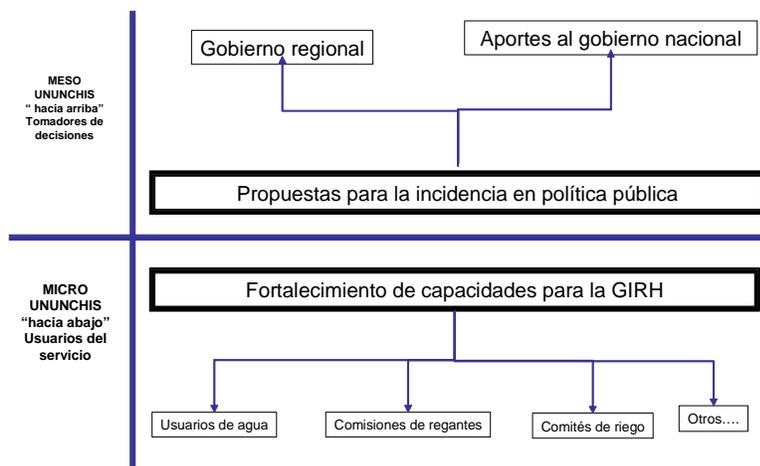


Gráfico No. 1

La plataforma de agua Apurímac se conceptualizó como un espacio conformado por organizaciones locales y regionales, y por entidades de promoción públicas y privadas que permiten la concertación, el debate temático y la formulación de propuestas para influir sobre los actores locales y regionales de la problemática de la gestión integrada del agua.

La plataforma de agua Apurímac, tiene dos roles fundamentales: el primero relacionado a la generación de propuestas para la incidencia en las políticas públicas regionales; y un segundo

rol, el de fortalecer las organizaciones de usuarios del agua de riego en la región, fortalecimiento que pasa por desarrollar capacidades organizativas y técnicas.

## Los actores y sus roles

La Plataforma de agua Apurímac tiene como característica clave ser un modelo institucional de concertación estatal, privada y social. Ello se expresa en su composición plural, integrando 2 organizaciones de usuarios regionales, 6 organizaciones privadas de desarrollo, 1 coordinadora de instituciones, 5 organizaciones del Estado y 2 entidades de cooperación. El significado de esta composición es una innovación institucional para la gobernabilidad del agua en el territorio regional.

El diseño del modelo tiene como núcleo las organizaciones de usuarios, contando como aliados a entidades estatales y privadas, articuladas por convenios promovidos por organizaciones de cooperación en tanto entidades de apoyo; y todo ello interactúa con el entorno a través de acciones de servicios a los usuarios a lo que deberá agregarse la intención de influir en instancias de decisión política institucional.



Grafico Nor 02: La plataforma actores y roles.

Si revisamos los actores usuarios del agua y los actores que participan en la plataforma, encontraremos que las empresas mineras, empresas generadoras de energía eléctrica y las empresas prestadoras de servicio de agua potable y alcantarillado no están presentes en este espacio de concertación. Considerando el fin de la plataforma calificamos como una debilidad la ausencia de las empresas privadas porque son los principales llamados a la concertación y al diálogo para unificar criterios y propuestas que nos ayuden a gestionar de manera integral y eficiente el recurso hídrico, escaso por cierto en la región; sobre todo para compatibilizar los usos del agua y evitar CONFLICTOS que muchas veces ya son recurrentes.

Este espacio como uno de análisis, debate y concertación entre actores públicos y privados para la gestión del agua permite que las instituciones y las organizaciones se pongan en un plano horizontal. Al mismo tiempo inicia los procesos de empoderamiento en las comisiones de regantes y junta de usuarios, y finalmente permite las negociaciones de derechos y obligaciones en el tema del agua.

El modelo permite que la ATDR y la JUDRA, entidades con pocas capacidades técnicas y logísticas, multipliquen su accionar a través de la negociación con entidades socias de la plataforma que tienen actividades territoriales concretas. El modelo de plataforma de agua muestra también el efecto positivo de la sinergia en términos cuantitativos y cualitativos.

Un aspecto fundamental de la plataforma como espacio de concertación es la asignación de roles que nacen desde los comités de riego; roles que ayudan a no duplicar esfuerzos y más bien a desarrollar actividades complementarias.

### **Los actores y servicios de la plataforma**

En la lógica de la evolución de la plataforma hacia una entidad proveedora de servicios, observamos a través de la matriz de actores y servicios que la plataforma ha desarrollado, durante sus dos años de funcionamiento, siete tipos de servicios (ver cuadro Nro 01).

Destacan los servicios de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades, los que son responsabilidades cubiertas por las ONG y la ATDR. Por otra parte, las entidades asociadas a la plataforma tiene el encargo de formular propuestas para incidir sobre los gobiernos locales municipales y regionales. Veamos a través del cuadro Matriz de actores y servicios de la plataforma de agua Apurímac cómo se dividen las responsabilidades.

## La concertación para la gobernabilidad del agua en la Región Apurímac: balance y lecciones

Cuadro Nro .01 Matriz de actores y servicios de la plataforma de Agua Apurímac.

ACTORES → SERVICIOS ↓	JUDRA	COMISIÓN	ONG	ATDR	MUNICIPALIDAD	MIN. AGRICULTURA	GERENCIA REGIONAL	Σ
Capacitación para las organizaciones de regantes		x	x	x	x			4
Capacitación para técnicos de las municipalidades y entidades en Gestión social del agua			x	x	x	x	x	5
Encuentros nacionales de plataformas	x	x	x	x				4
Fortalecimiento a los directivos de las organizaciones de regantes	x	x	x					3
Encuentros regionales de las organizaciones de usuarios el agua de la Región Apurímac	x	x	x	x	x	x	x	7
Promover articulación de sectores	x			x	x			3
Promover articulación de actores locales de desarrollo	x							1
Solución de conflictos en torno al agua.	x	x		x	x			1
N° de Servicios	6	5	5	4	5	3	2	

### El balance del desempeño de la plataforma Apurímac en la concertación

- En el desempeño de la Plataforma, que logra en poco tiempo conformar nuevas estructuras organizativas desde la base, inciden las instituciones asociadas que tienen trabajo localizado en territorios definidos, pero la fuerza principal proviene de la labor de los facilitadores que promueven la capacitación de los usuarios mediante cursos y pasantías y, a partir de ello, la motivación para organizarse.
- A dos años y medio de funcionamiento existe un alto grado de satisfacción en el modelo y sus efectos por parte de los integrantes de la plataforma. Esta apreciación, que es coincidente en las instituciones estatales y privadas y en la directiva de la Junta de Usuarios, tiene correspondencia con lo expresado por los usuarios de las organizaciones de base que han participado de las actividades o han recibido servicios de la plataforma mediante el proyecto de cooperación interinstitucional.

## Los efectos de la plataforma a nivel micro

- Los efectos directos de la acción de la Plataforma pueden observarse a través del número de organizaciones de usuarios actualizadas o surgidas durante la implementación de la plataforma UNUNCHIS, y la evolución del pago de tarifas por uso de agua. El primero verifica el desarrollo de capacidades organizativas para la gestión del agua y el mayor grado de ordenamiento de la comunidad. El segundo, muestra potencialidades de sostenibilidad económica de las organizaciones de usuarios y de la propia plataforma.

Resumen de acciones con proyecto Ununchis	
Directivas de comisiones de regantes actualizadas	5
Nuevos comités de riego creadas y reconocidos	52
Comisiones de regantes fortalecidas	63
Nuevas comisiones de regantes creadas	1

- Es evidente el incremento de los ingresos por tarifa de agua en un 79.98 % (el año 2004 la JUDRAP tuvo una recaudación de S/. 4326 y para el año 2005 la suma de S/. 7,786, JUDRA Abancay), pero es igualmente deducible que existen posibilidades de una mayor recaudación. La información revela un cambio positivo y significativo en las tendencias de recaudación, al mismo tiempo que nos muestra que esta cantidad recaudada solo significa el 31% del potencial de recaudación de la JUDRA Abancay que llega a S/. 25,000. La dimensión de los desafíos para procurar la sostenibilidad requiere mejorar los mecanismos de recaudación de la JUDRA.

Gráfico Nor. 03 Recaudación de la JUDRA Abancay



- Debe tomarse en cuenta que la cultura de pago por el uso del agua es nueva en la vida campesina andina y hasta cierto punto es contradictoria con sus sistemas de creencias y cosmovisión.
- Se reconoce que los beneficios mayores recayeron en los usuarios y sus organizaciones. Pero igualmente se reconoce que hubo beneficio para las instituciones públicas y privadas en la medida que también se capacitaron sus técnicos y profesionales.

## Los efectos de la plataforma a nivel meso

- No se identifican aportes específicos en la relación de la plataforma con el desarrollo regional, excepto que la sola existencia de la plataforma, como modelo institucional, es vista por algunas instituciones como una contribución a la concertación institucional.
- No se identifica que la plataforma haya abordado algunos temas de política pública en diálogo con las autoridades, empresas e instituciones que tratan temas relacionados (como contaminación, medio ambiente, producción parcelaria, etc.), ni que haya tenido aun algún protagonismo en la formación de la mesa de recursos naturales y medio ambiente y en el desenvolvimiento de la Comisión Ambiental Regional. La plataforma aún sigue enfocada en el uso de agua para fines agrícolas, aunque se ha planteado el reto de un nuevo enfoque más integral.
- La plataforma en el nivel nacional ha logrado articularse con plataformas de otras regiones (Ayacucho, Huancavelica, Arequipa, Piura y Chiclayo), y también se ha articulado a la plataforma nacional IPROGA.

## Oportunidades de la plataforma

- En perspectiva, las mayores oportunidades de la plataforma radican en que el tema del agua es una problemática global y de creciente interés. Además, en Apurímac hay una tendencia a la concertación institucional para el desarrollo local y regional, y para los usuarios de riego es evidente la creciente escasez del agua por lo que hay interés en el manejo racional, ordenado y eficiente del recurso. También es una oportunidad el que las leyes y el proceso de la descentralización, de continuar, transferirá recursos y competencias para que en cada localidad y región del país, sus instituciones tengan planes y ejecuten programas para el manejo de los recursos naturales. Finalmente, la existencia de otras plataformas de agua, una de nivel nacional y otras locales, abre espacios de interaprendizaje.
- Un enorme desafío de la plataforma es el abordaje del tema de la contaminación de las aguas, resultado del mal manejo del agua residual en las ciudades y de los efectos de la minería.

## Conclusiones

La plataforma de agua Apurímac partió de la concepción de que las plataformas de agua cumplen diversas funciones sociales. Estas conclusiones son producto de la evaluación de la Plataforma UNUNCHIS realizada por Julio Chávez.

## Favorecen la construcción de grupos de interés para la acción colectiva

- El significado de la Plataforma de Agua Apurímac es el ser una innovación institucional para la gestión del agua de modo concertado y con base en el desarrollo de capacidades de los usuarios. El reto de esta innovación es mostrar evidencias que por esa vía se puede lograr el uso y manejo sostenible, generar colaboración y todo ello puede tener efecto en la calidad de vida de los usuarios.
- Si, con miras de clasificar el grado de cohesión alcanzado, y su efecto en los objetivos previstos, conviniéramos en tipificar que un primer grado de cohesión tiene como característica el ser una *coordinación*, el segundo el ser una *concertación* y el tercero alcanzar *institucionalización*, el estado de la Plataforma de Agua Apurímac coincidiría más

con el primer nivel (primer nivel de cohesión que es el de la cooperación institucional y que tiene condiciones para profundizar hacia un nivel más fuerte de concertación).

- La sostenibilidad de la plataforma tiene correspondencia con el modelo de la plataforma. En el primer nivel, los recursos corresponderán principalmente a una combinación donde el mayor aporte provenga de la cooperación. Sólo en un mediano y largo plazo aumentarían los aportes de los usuarios integrantes que recién empiezan a interiorizar la cultura de pago. Las organizaciones estatales y privadas que la integran seguirán derivando pequeños recursos, que se pueden incrementar, aunque no significativamente, por el hecho de que cada una puede tener prioridades diferentes en torno al tema del agua o podrían migrar hacia otros espacios más atractivos. En el segundo nivel, es probable que como resultado de una convergencia de misiones se elaboren proyectos de cooperación más amplios y que, incluso, a través de una gestión concertada se consigan recursos de inversión que sean directamente administrados por las organizaciones de usuarios de base con asistencia técnica contratada.
- Existe coincidencia en que la plataforma debiera incluir a las municipalidades y a la universidad. Ello permitiría la interacción entre las actividades de capacitación de la plataforma y las funciones de los gobiernos locales.
- Todos los integrantes reconocen a la JUDRA Abancay como la organización líder de la plataforma. Pero este reconocimiento se basa en un criterio formal: tiene la presidencia de la plataforma y es la organización representativa de los usuarios.

### **Desarrollan capacidades técnicas y sociales de gestión del agua**

- En la plataforma todos los integrantes tienen una alta valoración de su significado como espacio colaborativo en el que se juntan y se suman capacidades y recursos.
- Los usuarios reconocen que, por efecto de las actividades desplegadas (capacitación in situ, pasantías, asistencia a eventos, visitas de especialistas), hoy conocen sus derechos y obligaciones legales, crean y fortalecen organizaciones de regantes, planifican ordenadamente la distribución del agua y los cobros de tarifas y cuotas, disminuyen los conflictos, hacen reconocer sus formas de organización y representación social, se toma más conciencia de la necesidad de conservar adecuadamente las fuentes de agua y de tener tecnologías para su uso más racional.
- Los integrantes coinciden en apreciar como objetivo de mayor significación el unir capacidades de quienes trabajan en el tema del agua y el desarrollo de capacidades de organización de los usuarios. Las organizaciones de usuarios enfatizan los objetivos de fortalecimiento de sus organizaciones y la capacitación para la mejor gestión del agua.
- Otra constatación desde MASAL es que comprobamos que un mayor grado de organización en la gestión del agua no necesariamente significa el uso eficiente del agua. Esto se debe a que se formaliza demasiado la gestión del agua según la normatividad nacional y se cumple todo esto para “estar al día y en regla” con el Estado, pero el tema de la eficiencia en el uso del agua no tiene la misma correspondencia.

### **Proponen normas, leyes e iniciativas legales para influir en los decisores de políticas públicas**

- Las autoridades regionales relacionadas a la gestión del agua perciben el mayor fortalecimiento organizativo de los usuarios y el desarrollo de sus capacidades, a la vez que observan una mayor legitimidad de sus propias direcciones y jefaturas.

### **Contribuyen a resolver conflictos de interés entre los distintos actores de una localidad**

- Las organizaciones del Estado enfatizan la importancia de la socialización de la normatividad vigente, el mayor reconocimiento de la autoridad y el efecto de la plataforma en una mayor conciencia sobre el valor del agua. Las ONG agregan la formación de líderes y el potencial impacto en políticas y normas como objetivos prioritarios de la plataforma.

## **Bibliografía**

Boelens Rutgerd

2001 Derechos de agua y acción colectiva, IEP, Lima.

Chávez Julio \_ MASAL

2006 Evaluación de la plataforma de agua Apurímac.

IPROGA

2002 Segundo encuentro nacional de plataformas de gestión del agua, Ayacucho, Perú.

## Capítulo 6.5

### Agua, música y rituales en el Valle de Pampamarca (Ayacucho)

Manuel Arce Sotelo

#### Introducción

Este artículo es una síntesis de algunos puntos de la investigación que llevé a cabo en el valle del río Pampamarca, valle situado al norte de la provincia de Lucanas, distrito de Aucará, departamento de Ayacucho (Perú).

Se trata de un estudio etnomusicológico sobre el carácter ritual y propiciatorio de la música y su influencia en el buen desarrollo del ciclo agrícola en esta región andina. Estos rituales forman parte de la “Fiesta de Agua”, fiesta que abarca diferentes celebraciones que se llevan a cabo en el valle del Pampamarca y el vecino valle del Sondondo, entre agosto y una parte de septiembre.

La “Fiesta del Agua” en el valle del Pampamarca gira alrededor de la limpieza de canalizaciones y reservorios, con la participación vocal activa de las danzarinas y cantantes rituales conocidas como las *agosto haylliq*. El hecho que el canto de las *haylliq* sea indisoluble del trabajo de los comuneros nos indica su íntima relación con prácticas ancestrales similares del tiempo de los Incas<sup>127</sup>. En efecto, tenemos descripciones de esta *minka* agrícola musical en los escritos de varios cronistas del siglo XVI, principalmente en los *Comentarios Reales* de Garcilaso de la Vega (1943 [1609] T.I: 228) y la *Nueva Coronica y Buen Gobierno* (1936 [1615]) de Guaman Poma de Ayala.

En el valle del Pampamarca, durante la “Fiesta del Agua” del 2004, he sido testigo de la vigencia de este carácter indisoluble entre la música y el trabajo, así como de la energía y la alegría que la música y el canto transmiten a los comuneros durante las arduas faenas de limpieza. He podido asimismo comprobar *in situ* el verdadero culto que estas comunidades rinden al agua y a las divinidades locales, a través de las *agosto haylliq*.

#### Situación geográfica

El valle del Pampamarca se encuentra al norte del distrito de Aucara. El río Pampamarca atraviesa el distrito de oeste a este, en un recorrido de casi 50 kilómetros, antes de unirse al río Sondondo y al valle del mismo nombre. Este emblemático valle del Sondondo es famoso por su “Fiesta del Agua” y sus renombrados *danzaq* (“danzantes de tijeras de Ayacucho”), danzantes rituales que propician asimismo la venida del agua en esta región de Lucanas<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Numerosos pueblos de los Andes peruanos han sido creados a fines del siglo XVI, como reagrupamientos poblacionales (reducciones), a fin de controlarlos mejor, recaudar los impuestos y adoctrinarlos en la fe católica. Desde fines de los años 70 del siglo pasado, estos poblados se denominan “comunidades campesinas”, de los cuales 4500 están oficialmente reconocidos por el Estado (Gelles 2002).

<sup>128</sup> Cf. Núñez 1991 y Arce 2006.

Solamente una decena de comunidades campesinas situadas entre los 3220 y los 3500 metros de altitud practican la tradición musical de las *agosto haylli* en el valle del Pampamarca. Estas localidades son las siguientes: Amaycca, Chapa, Santa Ana, Accenana, Taccya, Pampamarca, Umalla, Mayo Luren, Orccosa, Chacralla y, desde hace pocos años, Aucará (capital del distrito del mismo nombre). Estamos en agosto y mediados de septiembre, o sea en pleno periodo de la época seca en los Andes, la cual es ideal para realizar el mantenimiento o reparación del sistema hidráulico. Este, está constituido básicamente por canalizaciones (llamadas también “acequias” o *yarqas*) y reservorios (*quchas*). El material rústico empleado en su construcción demanda un mantenimiento y limpieza regulares, trabajos que revisten los caracteres de un ritual colectivo anual durante la “Fiesta del Agua”: la “limpieza de las acequias” o *yarqa aspiy*, como se le denomina en quechua.

La mayoría de estas comunidades son caseríos y anexos cuyas poblaciones fluctúan entre los 100 y 500 habitantes cada una, algunas todavía de difícil acceso. Por ejemplo para ir a Chapa se necesita hacer 3 horas de marcha desde la localidad de Aucara. Otras, como Orccosa, no tienen corriente eléctrica. En Chacralla, la instalación data de pocos años y puede ser cortada en cualquier momento de la noche sin ningún aviso previo. Muchas de estas comunidades tienen, desde hace poco, un solo puesto de teléfono instalado en una pequeña tienda. Si una persona del pueblo recibe una llamada, se le avisa por un altoparlante (instalado generalmente en lo alto del campanario de la iglesia) para que se presente al puesto sin la menor demora. La comunidad de Mayo Luren se comunica con el exterior con la ayuda de una radio de onda corta. Pero la recepción es bastante mediocre y funciona sujeta a ciertos horarios, no siempre respetados.

Mi trabajo de campo lo realicé principalmente en tres comunidades de Aucara: Chacralla, y sobre todo en Mayo Luren y Orccosa, en las cuales centraré este artículo. Estas dos comunidades tienen la particularidad de celebrar juntas la “Fiesta del Agua” ya que poseen canalizaciones en común, y sobre todo un solo reservorio para las dos, conocido como “Orccosa qucha”. Veremos más adelante el simbolismo y el importante rol que juega este reservorio para ambas comunidades.

## Organización de la fiesta

La Fiesta del Agua se organiza con el tradicional “sistema de cargos”, por el cual un comunero correrá con todos los gastos de la organización de la fiesta. Esta responsabilidad puede ser escogida libremente o ser decidida por la comunidad; de todos modos, todos los pobladores tendrán que “pasar cargo” al menos una vez en su vida. La persona que asume esta responsabilidad es conocida como el *maizo*, y es considerada y respetada como una verdadera autoridad el tiempo que dure la fiesta. Su principal gasto será el de contratar a las mejores *haylli* y a los dos músicos que las acompañan: un violinista y un arpista. Esto significa que tanto Orccosa como Mayo Luren tendrá cada una un *maizo*, así como su respectiva formación de *agosto haylli*.

Más allá del gran consumo de bebidas alcohólicas y del ambiente de fiesta general que reina, la “Fiesta del Agua” es en realidad un ritual muy bien organizado, con etapas bien definidas. En Mayo Luren y Orccosa, el *yarqa aspiy* o “limpieza de acequias” se desarrolla a fines de agosto de la forma siguiente:

- 1er. Día o Anticipa:** la noche del 28 (ensayo de los intérpretes en la casa de su *maizo*)  
**2do. Día o Víspera:** el 29 (limpieza de las canalizaciones)  
**3er. Día o Día Central:** el 30 (limpieza del reservorio seguido del “gran *atipanakuy*” o competencia coreográfica entre *haylli*)

La organización interna de esta formación femenina es muy jerarquizada. La danzarina de más edad y experiencia es llamada “la primera guiadora” o, simplemente, “la guiadora”. Es la líder del grupo y generalmente se trata de la *haylli* que lo creó, y que se encarga de buscar y negociar los contratos para su formación. “La primera guiadora” realiza asimismo los rituales (*pagapa*) previos a la fiesta, en los lugares sagrados (*waka*) específicos de cada comunidad que la ha contratado<sup>129</sup>.

Las que siguen, en orden decreciente de edad y experiencia, son llamadas “segunda guiadora”, “tercera guiadora” y así, sucesivamente. La “cuarta guiadora” es generalmente una niña de 7 u 8 años de edad y con el tiempo, según sus progresos, irá subiendo de rango para convertirse quizás algún día en la guiadora de su propia formación.

Las *agosto haylli* podrían ser consideradas en la categoría de danzantes-músicos, en vista que sus cantos van acompañados de un idiófono llamado azucena. Conocido también como “bastón de ritmo” (INC 1978: 34-35), este instrumento, en efecto, está constituido de un bastón de alrededor de 2 metros de altura, provisto de una campanita. Sostenido con la mano derecha durante sus cantos, las *haylli* suben y bajan su “bastón de ritmo”, tocando con él, suavemente, el suelo. Cada intérprete posee su azucena personal que le es entregada por su *maizo* respectivo la noche del Anticipa.

Durante el *yarpa aspiy* en Aucará, existe un segundo grupo de intérpretes conformado exclusivamente de músicos, trío conocido bajo el nombre de capitania, milicia o bomberos. Esta última denominación es la más popular y se refiere, probablemente, al gran tambor (bombo mayor), tocado por uno de los “bomberos”. Un segundo músico toca también un membranófono conocido como tarola (tambor pequeño). El tercer instrumentista ejecuta tres aerófonos de forma alternada: una quena (flauta vertical), un *pincuyo* (flauta transversa) y un *chirisuya* (oboe) o *qequele* (denominación local).

En estos días de fiesta la música estará entonces omnipresente, ya sea a través de la intervención de las *agosto haylli* o de los bomberos.

## El canto y las divinidades acuáticas locales

El timbre particular y la tesitura alta del canto de las *haylli* testimonian la estética andina del agudo. Ejecutados principalmente durante la limpieza de acequias y canalizaciones los versos de sus cantos son en quechua, con la inclusión excepcional de algunas palabras en castellano. Estas canciones están dirigidas a los comuneros, a las autoridades presentes, pero sobre todo a las divinidades acuáticas locales, es decir a todos los personajes que conjuntamente contribuyen de una u otra forma al buen desarrollo del ciclo agrícola.

Entre las principales divinidades acuáticas tenemos a la *Yakumama* y a San Seriano. La *Yakumama* (“Madre Agua”) es el equivalente acuático de la *Pachamama* (“Madre Tierra”), la

<sup>129</sup> Una *waka* es un lugar de culto local, generalmente situado fuera de la comunidad, en la naturaleza. Puede ser un lago, una fuente, una gruta o un monte rocoso, y posee su nombre particular.

divinidad más importante del panteón andino y cuya predominancia es más notoria en otras regiones como en el valle del Sondondo y sus renombrados danzantes de tijeras de mi estudio anterior.

San Seriano es un santo muy popular en el valle del Pampamarca y su nombre refleja la versión sincrética y masculina de las serenas. En los Andes, las serenas son aquellas divinidades acuáticas femeninas que viven en los *puquiales* (fuentes de agua o manantial) y lagos de la región. La serena podría ser una deformación de la palabra « sirena », aquel ser fabuloso, mitad mujer y mitad pez que formaba parte de la mitología de los conquistadores españoles (Martínez 1994: 295). En la región de Lucanas (provincia de Ayacucho donde se encuentra el valle del Pampamarca), a los lugares acuáticos donde viven las serenas se les llama asimismo “encanto”, lo que nos recuerda la irresistible atracción de las sirenas europeas, además de poseer ambas otras características comunes<sup>130</sup>.

Podemos observar esta relación entre un santo y esta divinidad acuática en otras regiones de Ayacucho. Por ejemplo en la “Fiesta del Agua” de la comunidad de Alcamenca (provincia de Víctor Fajardo), la Virgen de Cocharcas, Santa Patrona del pueblo, es también llamada *Yakupamama* (“Madre del agua”) y *Sirena mamatan* (“Madre sirena”), en clara alusión a la sirena de la mitología europea (Ulfe 2004: 76). La sirena es considerada aquí como un “personaje acuático y dueña del agua”, y durante esta misma fiesta las mujeres le cantan la *qachua* o ronda conocida como *sirenay*, acompañadas de un tambor y un *chirisuya* (*ibid* : 84 y 104).

## La limpieza ritual

El trabajo de limpieza se realiza a través de una verdadera organización y control del trabajo comunitario que comienza el día de la Víspera (segundo día de la fiesta), desde la llegada de los comuneros al sector de las canalizaciones. Una vez reunidos, el Juez de aguas, encargado del reparto equitativo del agua en los próximos meses, tiene también por tarea la de verificar y anotar la presencia de todos los regantes (usuarios del agua) o de sus representantes. Si alguno está ausente tendrá que pagar más tarde una multa; caso contrario será privado del agua. Evidentemente es muy raro que alguien falte a la cita, y más raro aun que alguien tarde en pagar la multa.

Las comunidades de Orccosa y de Mayo Luren se reparten el *yarqa aspiy* por sectores bien definidos con anticipación, para realizar un trabajo completo de limpieza de acequias. Éste es organizado de la manera siguiente:

- Un primer grupo de hombres, provistos de machetes, despejan las malezas y cactus, recubriendo algunos tramos de los canales. Ellos son seguidos por un pequeño grupo de mujeres que retiran las ramas cortadas y las piedras pequeñas.
- Viene luego un segundo grupo, el más numeroso, compuesto exclusivamente de hombres provistos de lampas o palas, mas conocidos como los “lamperos”. Éstos rehacen los

---

<sup>130</sup> En la región de Lucanas, la serena ha sido efectivamente descrita muchas veces como una hermosa y joven mujer de largos cabellos, poseedora de una voz muy bella y viviendo en el medio acuático (Núñez 1991: 42-43). Anotemos además que la capital de Lucanas se llama Puquio, que significa en quechua “fuente de agua” (*pukyu*), ya que en la región existen muchas fuentes o *puquiales*. Las serenas son también las inspiradoras de los músicos en varias regiones de los Andes (*cf.* Turino 1983 y Stobart 1995).

bordes de las canalizaciones, rectifican su alineamiento y lanzan al exterior, con la ayuda de sus palas, la tierra y otros elementos que podrían impedir el paso del agua.

Las *agosto haylliq* y los bomberos van a turnarse toda la mañana, para que en ningún momento a los lamperos les falten los cantos y la música que les infunden “alegría y coraje “. Es así, por ejemplo, que mientras los bomberos tocan frente a los trabajadores, la formación de *haylliq* avanza y se ubica más o menos 100 metros más lejos. Ellas esperarán la llegada de los lamperos a su altura para comenzar a cantar. Entonces será el turno de los bomberos, de caminar y colocarse a más distancia, y así, sucesivamente, hasta alcanzar la parada previa a la primera gran pausa.

Durante el Día central (tercer y último día de la fiesta) el trabajo comunitario se organiza al interior del reservorio de la forma siguiente:

- Los lamperos situados al centro de “Orccosa qucha” reúnen la tierra en montículos. Quienes se encuentran más cerca de los bordes, lanzan directamente la tierra al exterior con sus lampas.
- Un segundo grupo, constituido de mujeres y jóvenes, entra en el reservorio y transporta toda la tierra al exterior. Para hacer esto, usan enormes cueros de piel de ganado o gruesas mantas de plástico, llevadas por 2 ó 4 personas o en forma individual.

Hay que resaltar la participación de toda la comunidad, muy contenta de hacerlo y dar lo mejor de sí en esta labor que se realiza en beneficio de todos. Esta actividad se desarrolla en un ambiente de gran fiesta familiar y alegría, casi como una diversión, en la que jóvenes, personas de edad, hombres, mujeres y niños unen su esfuerzo, porque para ellos “el trabajo es entendido como arte, festividad, conjunción y democracia en el que participan los parientes, los vecinos, los comuneros y hasta los forasteros” (Miranda 1990)<sup>131</sup>.

Toda esta actividad comunal o *minka* se realiza, por supuesto, con la participación alternada de las *haylliq* y de los bomberos al borde del reservorio.

## **El reservorio: un ejemplo de oposición y complementariedad**

En Mayo Luren y Orccosa, el reservorio “Orccosa qucha” es un espacio comunal cargado de gran simbolismo. Lugar de solidaridad y trabajo colectivo durante la limpieza ritual, el reservorio se va a transformar, en pocas horas, en un terreno de competencia y de rivalidad entre comunidades vecinas a través de sus respectivas formaciones de *agosto haylliq*.

En la mañana del Día central, el reservorio se caracteriza por la *minka* comunal que se realiza en su interior, sin distinción de edad o de sexo. Al borde del reservorio, las *agosto haylliq* y los bomberos alientan con sus cantos y músicas a los comuneros para que la faena sea menos ardua y que su ritmo de trabajo no desfallezca. Es también un momento de intercambio e integración de ambas comunidades, en un ambiente lúdico y de armonía social.

---

<sup>131</sup> Este aspecto lúdico e integrador del trabajo colectivo es ilustrado por una costumbre practicada en Orccosa y Mayo Luren, durante estos días de fiesta. Ella se llama *chipti chipti* y consiste en pinchar de improviso el brazo de su vecino aunque uno no lo conozca en absoluto. Esto por supuesto da lugar a juegos de manos, persecuciones y locas carcajadas, lo que finalmente favorece la cohesión de las dos comunidades y asimismo la integración de los visitantes, como lo he podido experimentar personalmente.

Pero en la tarde, después del almuerzo, todo este ambiente que reinaba en “Orccosa qucha” durante las faenas de limpieza se va a invertir, así como los roles de los participantes. Las comunidades de Mayo Luren y Orccosa, transformadas esta vez en público espectador, se ubican en los bordes del reservorio, usados exactamente como graderías. Por otro lado, los dos grupos de *haylli* con sus músicos entran al reservorio y toman posiciones al medio del mismo, frente a frente, separados por unos diez metros de distancia. “Orccosa qucha” se convierte así en un verdadero coliseo, donde las dos comunidades se enfrentan simbólicamente entre sí a través de sus respectivas formaciones de *agosto haylli*, durante la competencia coreográfica. El ambiente lúdico que reinaba en la mañana, da paso entonces a dos barras bien definidas, reunidas detrás de su respectiva formación de *haylli*. Así, entre gritos de animación, vivas, insultos y aplausos, la gran competencia del Día central se desarrolla hasta la caída de la noche.

El Día central, “Orccosa qucha” se convierte entonces en un ejemplo paradigmático de la complementariedad andina. Tenemos así el dualismo solidaridad / rivalidad, el cual, en un proceso dialéctico de oposición y complementariedad, va finalmente a contribuir a la cohesión social entre ambas comunidades.

## Conclusión

A través este estudio he podido comprobar el verdadero rol y el poder de la música en la vida de una decena de comunidades al norte de la provincia de Lucanas. Sorprendente vector de energía, la música actúa como un verdadero catalizador sobre los comuneros, al transmitirles la fuerza y el valor necesarios para la dura faena de limpieza de las canalizaciones y reservorios. Por otro lado, están el canto y la danza de las *agosto haylli*, los cuales, además de favorecer la integración comunitaria, van a tener a la larga repercusiones directas sobre la producción agrícola.

Con los cambios climatológicos y las sequías más frecuentes en los últimos años, las sociedades occidentales comienzan ahora a tomar conciencia de la importancia y el bien precioso que representa el agua. Esto quizás ayude a comprender mejor el significado especial que revisten las *agosto haylli* para las comunidades campesinas de Aucara porque de su acción y de las ofrendas propiciatorias que dirigirán a las divinidades locales durante la “Fiesta del Agua”, dependerá la subsistencia de estas sociedades agrarias.

Es así que, una vez al año, durante la estación seca, las comunidades de esta región de Ayacucho esperan con impaciencia la llegada de estas danzarinas y cantantes rituales, que les traerán no solo la energía para el trabajo o la tranquilidad y esperanza para el futuro. Más importante aún, según lo aseguran los comuneros del valle de Pampamarca, “el agua regresa” con las *agosto haylli*.

RESERVORIO “ORCCOSA QUCHA” (Día central)	
SOLIDARIDAD	RIVALIDAD
<p>En la mañana</p> <p>Limpieza (trabajo)</p> <p>Comunidad trabaja en el reservorio</p> <p><i>Hayllyq</i> cantan en los bordes</p> <p>Canto y calma</p> <p>Ambiente lúdico</p> <p>Lugar de trabajo</p> <p><i>Hayllyq</i> alientan a los comuneros</p>	<p>En la tarde</p> <p><i>Atipanakuy</i> (competencia)</p> <p>Comunidad en los bordes (como público espectador)</p> <p><i>Hayllyq</i> bailan en el reservorio</p> <p>Danza y excitación</p> <p>Desafío e insultos</p> <p>Coliseo</p> <p>Comunidades alientan a las <i>hayllyq</i></p>

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCE SOTELO, Manuel  
2006 *La danza de tijeras y el violín de Lucanas*. Lima: IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos) / IDE (Instituto de Etnomusicología) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2005 *Les agosto haylliq : eau, religion et danses rituelles dans les vallées d’Ayacucho (Pérou)*. Tesis de Master en Etnomusicología. Paris: Université Paris VIII.
- GARCIA MIRANDA, Juan José, FIGUEROA URBINA, Lia Edith, EYZAGURRE GARCIA, Luis Alberto y MENDIETA CALLIRGOS, Walter  
1999 *Ayacucho canta y baila*. Lima: Instituto Nacional de Cultura / Club Departamental de Ayacucho.
- GARCILASO DE LA VEGA, Inca  
1943 *Comentarios Reales de los Incas (1609)*. 3 Tomos. Buenos Aires: Emecé Editores.
- GELLES, Paul H.  
2002 *Agua y poder en la sierra peruana: la historia y política cultural del riego, rito y desarrollo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GUAMAN POMA DE AYALA, Felipe  
1936 *Nueva Coronica y Buen Gobierno (1615?)*. Paris: Institut d’Ethnologie.
- INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA (INC)  
1978 *Mapa de los instrumentos de uso popular en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- MARTINEZ, Rosalía  
1994 *Musique du désordre, musique de l’ordre: le calendrier musical chez les Jalq’a (Bolivie)*. Tesis de doctorado. Université de Paris X Nanterre.
- NÚÑEZ REBAZA, Lucy  
1991 *Los Dansaq*. Lima: Ed. Instituto Nacional de Cultura / Museo Nacional de la Cultura Peruana.
- STOBART, Henry  
1995 *Sounding the seasons: music ideologies and the poetics of production in an Andean hamlet*. Tesis de doctorado. University of Cambridge.
- TURINO, Thomas  
1983 « The charango and The Sirena: Music, Magic and the Power of Love ». En: *Latin American Music Review* 4, pp. 81-119.
- ULFE, Maria Eugenia  
2004 *Danzando en Ayacucho. Música y Ritual del Rincón de los Muertos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto Riva-Agüero / Centro de Etnomusicología Andina.

# ANEXOS



## International WALIR Congress

### “Legal Pluralism, Water Reforms, and the Politics of Recognition”

28-30 November, 2006

Cusco, Peru

Co-organized by:

- Wageningen University – IWE (The Netherlands)<sup>132</sup>
- WALIR-Peru
- IPROGA (Peruvian Institute for the Improvement of Water Management, Lima)
- The Concertación program (The Netherlands-Bolivia-Peru-Ecuador),
- Centro Bartolomé de las Casas (Cusco, Perú)

Organized with the CERES Research School

Just as happens elsewhere in the world, the scientific, economic, political, and legal models employed to understand and administer the incredible diversity of water management in the Andean countries have been characterized by universalizing, homogenizing concepts and policies. So, under the paradigm of “modernization”, official laws and policies have often marginalized, discriminated or changed indigenous, rural or local water management systems in order to “make the resource governable” and achieve the longed-for goal of “development”, however, to the very detriment of these local water rights and management systems.

To profoundly discuss this major problem area, during three days, approximately 250 participants, representatives of peasant and indigenous federations, leaders of water users organizations and platforms, social and natural science scholars, water development professionals, water policy-makers, and representatives of governmental and non-governmental water institutes, joined in Cusco, Peru. They discussed their visions, findings, and strategies regarding Legal Pluralism, Water Reforms, and the Policies and Politics of Recognition. In order to assure contributions with a comparative and interdisciplinary character, participants came from a broad range of countries, continents, contexts and disciplines. The approximately 50 lectures and presentations – in plenary and parallel sessions – alimented the debate’s contents.

The objectives of the congress were to share, with a larger public, the research results of the WALIR Water Law and Indigenous program over the last five years (an academic book series was inaugurated, 11 new books and a large number of research reports were presented); and to analyze water law and policies in the Andean and other countries, as well as their relation with the variety of local normative frameworks and water rights. On the basis of their broad experience, congress members widely shared the opinion that it is urgent to not just understand but also recognize legal pluralism and collective rights over water resources, and strongly focus on the issues of social justice, democracy, and sustainability, as being a key to water reforms.

---

<sup>132</sup> Wageningen University also coordinates WALIR (Water Law and Indigenous Law) and program supervision is done together with United Nations/CEPAL. WALIR has research teams and action programs in diverse countries, see below.

The problem they detected is that the current water reforms that have been tried in the Andean nations (and elsewhere) straightforwardly have been inspired by the latest universal paradigms, be this neoliberal or state-centered — instead of being fortified by the extensive experiences of indigenous, peasant, and other local societies, and in stead of aiming to manage the social, economic, and cultural diversity according to the properties and capacities of each national and regional context. Moreover, participants made clear that, indeed, contemporary law and official policy assume the state, by means of its Law and institutionality, to be the principal actor in water management. As the participants argued, both biases make the official system unsuited to local, sub-national and national reality, ineffectively focusing on a minority of large, “modern” irrigation systems. At the same time, this bias produces concepts, norms and policies that effectively marginalize management systems that are judged to be “irrational”, “inefficient” or “backward.”

This makes it necessary, then, to reflect on the relevance and ownership of water laws and policies in the Andean countries, in relation to the great diversity of local realities, and regarding the different ways that the societal system manages (water) resources and usage systems locally. The major failure to reach any agreement between the State and society in Latin America is also expressed in water management. Important questions raised were, for example: Who owns official water laws and policies? Are they truly relevant and applicable to local contexts that they attempt to manage? What is the political agenda underlying the legal and formal discourse? At present, both the ownership and relevance of political and legal discourse prepared by the State to manage water are being challenged by Andean societies maintaining or generating their own normative referents.

The congress participants stated that this reality makes it necessary to revisit the terms of discussion, and explore theoretical alternatives questioning received knowledge, and grounding both critiques and proposals to reform State norms and policies, in research. This is the only way to get out of prevailing international cookie-cutter policies and offer an agenda for research, action and different proposals based on inter-disciplinarity, empirical knowledge and renewed theoretical approaches.

The WALIR Congress discussed how the theory of legal plurality can be one of the most powerful tools to understand the reality of the region’s water systems and watersheds, and how its application can propose amendments to water laws. Not only will this theory banish the idea that the State has a monopoly on norms in a society or to understand how indigenous, rural and local societies generate their own ways of regulating their resources; it is also useful to analyze the inter-legal mixing or hybridization between formal Law and the diverse local normative systems developed by these societies. Enhanced by empirical research regarding the multiplicity of water management systems, legal plurality is seen to be very useful to understanding the social life of Law and propose substantial changes in current water laws and policies in the Andean countries.

Expositions at the congress made clear that Andean States (Peru, Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, as well as other countries presented in the congress, such as Mexico, Brazil, the USA, have undeniably made certain efforts to “recognize” the legal and cultural plurality that they face, above all in the domain of “rural communities” and “indigenous peoples”. Moreover, for many decades (even centuries) “recognition policies” have been formulated. The fact is, however, that legal systems do not operate on the margins of economy, culture, politics, history, or in contemporary international political and economic undercurrents. As

the participants warned, this is the reason why the recognition of indigenous and peasant rights by Latin America's legal regimes acquire diverse meanings and purposes that do not necessarily respond to proposals that support or defend local systems. Indeed, subtly, "institutionalized legal pluralism" and "recognition policies" in Andean countries entail both recognition and official rejection of the diversity of water management repertoires.

So, it was concluded that indigenous, rural and local forms of water management face a range of options from functional incorporation to genuine recognition. Whereas the former is a way of assimilating and submitting indigenous, rural or local systems to governmental molds, the latter paves the way for the possibility of respecting locally formulated norms and affirming their creative capacity and autonomy, as well as their potential for finding context-based answers to their own problems.

As became clear in the debates, that is why policies of recognizing normative and cultural diversity in local management systems do not necessarily mean an improvement. Top-down or state-biased recognition of water management forms can end up "freezing" local dynamics.

A major question of the congress members was if modern Law, as currently in effect in Latin American States, can prepare suitable normative frameworks to adequately address legal plurality and the structural tension among local water rights systems' autonomy and principles of equity, on the one hand, and on the other, national Law and its current rigidity and top-down practice? Participants agreed that this would call for a paradigm shift in the very concept and practice of Water Law. It would have to get away from its ideals of abstraction and generality, and adopt a pluralistic, democratic perspective respecting differences and socially accepted equity. Local autonomy of collective water rights systems needs more space and recognition and is to be combined with a structure of higher level instances of appeal (e.g. to guarantee individual rights) and policy-discussion and implementation, instances that, however, should be made more democratic and representative. Civil society, and particularly the marginalized groups, need to be represented in these supralocal water management bodies.

Rather than being an utopian dream, both water users and water officials attending the congress saw this as a necessity, one that can and should be realized. Legal pluralism must be recognized, but bearing in mind that it would not be a "neutral" measure. A crucial consequence of such recognition is that the dimensions of power involved in water control and management must be subjected to a discussion such as the one the participants had in the WALIR Congress, a policy discussion that now is taking of in the broader institutional and societal settings.

## **Congress Themes**

*Central Theme of the Congress:* Legal Pluralism, Water Reforms, and the Policies and Politics of Recognition: Conceptual Analysis and Practical Results

In parallel sessions (workshops) the following sub themes were debated:

*Subtheme 1:* Articulation and tension between national legislation and local water management.

*Subtheme 2:* Water reform, neoliberal proposals, and collective water rights.

*Subtheme 3:* Integrated Water Management, the principles of social justice, and local autonomy.

*Subtheme 4:* Water management, cultural identities, and the politics of recognition.

## **Congress Organization**

Lead organization:

- Wageningen University / IWE
- WALIR-Peru

Co-organization:

- IPROGA/United Nations/CEPAL /Centro Bartolomé de las Casas/Concertación (Wageningen University, CEDLA-Amsterdam, CAMAREN-Ecuador, Centro AGUA-Bolivia, IRROGA-Peru)

Academic affiliation:

- CERES Research School

Academic coordination and final responsibility:

- Rutgerd Boelens, WUR/IWE, Coordinator WALIR
- Armando Guevara, PUCP, Coordinator WALIR-Peru
- Jan Hendriks, SNV-Perú

Logistical coordination

- Jaime Hoogesteger (WUR/IWE)
- Marco Zeisser and Yasmín Fernández (CBC-Cusco)

Esquema Síntesis del Congreso WALIR 28, 29 y 30 de Noviembre 2006, Cusco Perú

Día	Actividad			
28 de Noviembre 2006 <b>PONENCIAS PLENARIAS</b>	<b>Sesión plenaria todo el día (exposiciones y debate)</b>			
	<b>Tema: “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”. Análisis conceptual y evidencia práctica</b>  Moderador: Marco Zeisser / Armando Guevara Relator: Patricio Mena			
29 de Noviembre 2006 <b>CASOS Y PRECISIÓN CONCEPTUAL POR TEMA</b>	<b>Mañana: Sesiones paralelas de ponencias</b>			
	<b>Tema 1:</b> <b>Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua</b>  Moderador: José Muro Relator: Rigel Rocha	<b>Tema 2:</b> <b>Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos</b>  Moderador: Edwin Rap Relator: Leontien Cremers	<b>Tema 3:</b> <b>Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local</b>  Moderador: Aline Arroyo Relator: Juana Vera	<b>Tema 4:</b> <b>Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento</b>  Moderador: Patricia Urteaga Relator: Magdalena Quimac
	<b>Tarde: Presentación de libros &amp; Resúmenes breves de las sesiones paralelas y debate</b>			
30 de Noviembre 2006  Mañana <b>ANÁLISIS Y PROPUESTA</b>	<b>Mesas de trabajo temáticas: análisis y propuestas</b>			
	<b>Tema 1:</b> <b>Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua</b>  Moderador: Rutgerd Boelens Relator: Paulina Palacios	<b>Tema 2:</b> <b>Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos</b>  Moderador: Jan Hendriks Relator: Has Willet	<b>Tema 3:</b> <b>Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local</b>  Moderador: Armando Guevara Gil Relator: Hugo Olazával	<b>Tema 4:</b> <b>Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento</b>  Moderador: Rocio Bustamante Relator: Jeroen Vos

<p>30 de Noviembre 2006</p> <p>Tarde</p> <p><b>CONSOLIDACIÓN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Sesión plenaria toda la tarde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presentación de libros</li> <li>- presentación resultados grupales</li> <li>- debate en plenaria:</li> </ul> <p style="text-align: center;">Tema: “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”. Reflexión y perspectivas</p> <p style="text-align: center;">Moderador: Francisco Peña</p> <p style="text-align: center;">Relator: Patricio Mena</p>
--	---

Anexo 1.1: Programa Congreso Internacional WALIR, día 1 : 28 de noviembre 2006

Hora	Expositor	Tema	(moderador: Marco Zeisser, relator: Patricio Mena)
8.15 – 9.15		Registro	
9.15 – 9.20	Marco Zeisser	Inauguración	
9.20 – 9.50	Rutgerd Boelens & Rocio Bustamante	Presentación temática del Congreso	
9.50 – 10.10	Armando Guevara	Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales (+ presentación libro walir 1)	
10.10 – 10.30	Jan Hendriks	Políticas hídricas y desafíos institucionales en los países andinos	
10.30 – 11.00	Panel	Debate público	
11.00 - 11.20		<b>Refrigerio</b>	
11.20 – 11.40	Xavier Albó	Asamblea Constituyente, Pluralidad Normativa, y Proceso Legislativo Bolivia	
11.40 – 12.00	Luis Macas	Recursos Hídricos, Pluralidad Normativa, y Proceso Legislativo Ecuador	
12.00 – 12.20	Laureano del Castillo	Recursos Hídricos, Pluralidad Normativa, y Proceso Legislativo Perú	
12.20 – 13.00	Panel	Debate público	
13.00 – 14.30		<b>Almuerzo</b> (Tarde: moderador: Marco Zeisser, relator: Patricio Mena)	
14.30 – 14.50	Michiel Baud	Identidad, pluralidad cultural y políticas de reconocimiento : reacción / co-referencia	
14.50 – 15.10	Patricia Urteaga	Derechos colectivos y políticas hídricas: reacción / co-referencia (+ presentación libro walir 2 )	
15.10 – 15.30	Jan Douwe vd Ploeg	Lucha campesina por tierra y agua (+presentación libro walir 3)	
15.30 – 15.50	Edgar Isch	Reformas hídricas, políticas neoliberales y valorización del agua (+presentación libro walir Valorización)	
15.50 -16.30	Panel	Debate público	
16.30 – 16.50		<b>Refrigerio</b>	
16.50 – 17.10	Carlos Oleas & Hugo Olazával	Mediación y defensa local de derechos de agua (+presentación libro walir Interjuntas)	
17.10 – 17.30	Francisco Peña & América Rodríguez	Recursos Hídricos, Pluralidad Normativa, y Proceso Legislativo México (+ presentación libro walir México )	
17.30 – 17.50	David Getches	Recursos Hídricos, Pluralidad Normativa, y Proceso Legislativo EE.UU.	
17.50 – 18.45		Debate plenario	
19.00 – 21.00		Cena	
21.00 – 22.00		<b>Películas WALIR:</b> - “Comprar un trozo de clima. Colonización de la cultura del agua y del derecho colectivo” (España) - “El Derecho de ser Diferente” (Ecuador)	

**Programa Congreso Internacional WALIR, día 2 : 29 de noviembre 2006**

<b>Mañana: Sesiones paralelas de ponencias Casos y precisión conceptual por tema</b>				
	<p><b>Tema 1:</b> <b>Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua</b></p> <p>Moderador: José Muro Relator: Rigel Rocha</p>	<p><b>Tema 2:</b> <b>Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos</b></p> <p>Moderador: Edwin Rap Relator: Leontien Cremers</p>	<p><b>Tema 3:</b> <b>Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local</b></p> <p>Moderador: Aline Arroyo Relator: Juana Vera</p>	<p><b>Tema 4:</b> <b>Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento</b></p> <p>Moderador: Patricia Urteaga Relator: Magdalena Guimac</p>
8.30 – 8.50	1. Juan F. Recalde: “Articulación y tensión entre la gestión nacional y la gestión local del agua en el Ecuador”	1. Jessica Budds: “Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en relación a la Minería en Perú y Chile”	1. Juana Vera: “...Y se llevaron nuestras aguas...” Seguridad hídrica y derechos de agua en el contexto de la cuenca Colca – Majes - Siguas	1. Carmen Escalante & Ricardo Valderrama: "Concepción del agua en el mundo andino".
8.50 – 9.10	2. Marco Salazar: “Documento base del programa nacional de ciencia, tecnología e innovación en recursos hídricos”	2. Ingo Gentes: “Las reformas al código de aguas en Chile, ‘Más de lo mismo o cambio a paradigma en las políticas Hídricas””	2. Patricia Avila: Conflictos por el agua en regiones indígenas y campesinas de Latinoamérica, a experiencia del Tribunal Latinoamericano del Agua	2. Paul Gelles: “Identidades culturales y políticas de reconocimiento en la gestión del agua”
9.10 – 9.30	3. René Orellana: “Derechos de agua, regulación e inversión en el marco de la ley de Riego”	3. Boris Marañón: “Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de gestión del agua potable en Latino América”	3. Mario Aguirre Nuñez: “Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en el Perú”	3. Rocío Bustamante: “Gestión hídrica, identidades culturales y políticas de reconocimiento”
9.30 – 10.15	Panel	Panel	Panel	Panel
<b>10.15 –10.30</b>	<b>Refrigerio</b>	<b>Refrigerio</b>	<b>Refrigerio</b>	<b>Refrigerio</b>

Anexo 2 Programa detallado del Congreso WALIR

10.30 – 10.50	4. Mourik Bueno de Mesquita: “Las experiencias desarrolladas en el contexto del GSAAC en diversas microcuencas o sub cuencas en el país. Periodo 2003-2006”	4. José del Carmen Vilchez L.: “Problema hídrico en el bajo Piura. Distribución de aguas del canal Puyuntalá-Catacaos y la urgente tecnificación del riego para la conservación de las aguas y los suelos”	4. Carmen Felipe-Morales: “Reflexiones sobre la gestión integrada del agua”	4. Andrés Estrada: “Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento”
10.50 – 11.10	5. Ramiro Vela: “Articulación y tensión entre la gestión nacional y la gestión local del agua desde una perspectiva de local”	5. Salomón Jara: “Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos”	5. Carlos Pereyra: “La gestión integrada del agua y los conflictos por el agua”	5. América Rodríguez: “Exclusión, identidad y acceso al agua”
11.10– 11.30	6. Thierry Ruf: “Lucha histórica por el agua en la provincia de Tungurahua, Ecuador”	6. Milka Castro Lucic: “Derechos colectivos, comunidad indígena y gestión de recursos hídricos”	6. Aline Arroyo: “Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local, la experiencia del Foro en Ecuador”	6. Paulina Palacios: “Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento”
11.30 – 12..30	Panel	Panel	Panel	Panel
12.30 – 14.30	<b>Almuerzo</b>			
14.30 –14.50	7. Luis Salazar “Articulación y tensión entre la gestión nacional y la gestión local del agua en Bolivia”	7. Edwin Rap: "El éxito de una política modelo: transferencia del manejo de riego en México"	7. Luis Chinchay: “Problemática relevante y conflictos en la gestión de los recursos hídricos en la costa norte”	8. Manuel Arce “Sistemas de Riego, identidades culturales y rituales en el valle del Pampamarca, el caso de las haylliq”
14.50 – 15.10	Panel	Panel	8. Willem Assies: “Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local”	Panel

15.10 – 15.45	Debate	Debate	Debate	Debate
<b>15.45 – 16:15</b>	<b>Refrigerio</b>			
	<b>Presentación y discusión de libros WALIR</b>			
16.15 – 16.50	Margreet Zwarteveen y co-referencia por Carrie Furman: “Más allá del reconocimiento: pluralismo legal, políticas distributivas y políticas de reconocimiento cultural” (Libro WALIR Liquid Relations)			
16.50 – 17.30	Jeroen Vos y María Teresa Oré : co-referencias mutuas Libro WALIR 4 Peru-Norte y Libro WALIR-PUCP “Agua, bien común y usos privados”			
17.30 – 18.45	<b>Resúmenes breves de las 4 sesiones paralelas</b>			
	<b>Debate plenario</b>			
19.00 – 21.00	<b>Cena</b>			
21.00 – 22.30	<b>Mesa</b> (opcional/facultativo): Formulacion de programa de investigacion-acción Concertación-WALIR sobre “Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales”			

**Programa Congreso Internacional WALIR, día 3: 30 de noviembre 2006**

<b>Mesas de trabajo temáticas: análisis y propuestas</b>				
	<b>Mesa de Trabajo 1:</b>	<b>Mesa de Trabajo 2:</b>	<b>Mesa de Trabajo 3:</b>	<b>Mesa de Trabajo 4:</b>
8.30 – 13.00	<b>Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua</b>  Moderador: Rutgerd Boelens Relator: Paulina Palacios	<b>Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos</b>  Moderador: Jan Hendriks Relator: Has Willet	<b>Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local</b>  Moderador: Armando Guevara Relator: Hugo Olazával	<b>Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento</b>  Moderador: Rocío Bustamante Relator: Jeroen Vos
13.00 – 14.30	<b>Almuerzo</b>			
	<b>Plenaria</b>			
	<b>Presentación y discusión de libros WALIR</b>			
14.30 – 15.15	Rutgerd Boelens & Zulema Gutiérrez : co-referencias mutuas Libro WALIR 5 Riego Campesino Bolivia y Libro WALIR-UNESCO “Water and Indigenous Peoples”			
15.15 – 16.15	<b>Plenaria: presentaciones resultados grupales de las 4 mesas</b>			
16.15 – 16.35	<b>Refrigerio</b>			
16.35 – 18.00	<b>Debate plenario</b> <b>Tema: “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”. Reflexión y perspectivas</b> Moderador: Francisco Peña Relator: Patricio Mena			
18.00	<b>Clausura</b>			
19.00 – 21.00	<b>Cena</b>			
21.00 –	<b>Programa nocturno : Noche Cuzqueña</b>			



### Libros presentados durante el congreso

Durante el congreso se presentaron 11 nuevos libros WALIR al igual que una nueva serie académica internacional lanzada en conjunto con el IEP, Lima.

1. **AGUA Y DERECHO. Políticas Hídricas, Derechos Consuetudinarios e Identidades Locales (2006)** [WATER AND LAW. Water Politics, Customary Rights and Local Identities] Rutgerd Boelens, David Getches y Armando Guevara (eds.), Lima: IEP.
2. **DERECHOS COLECTIVOS Y POLÍTICAS HÍDRICAS EN LA REGIÓN ANDINA (2006)** [COLLECTIVE RIGHTS AND WATER POLICIES IN THE ANDEAN REGION] Patricia Urteaga & Rutgerd Boelens (eds.), Lima, IEP.
3. **EL FUTURO ROBADO. Tierra, Agua y Lucha Campesina (2006)** [THE STOLEN FUTURE. Land, Water and Peasant Struggles] Jan Douwe van der Ploeg, Lima: IEP.
4. **PIRÁMIDES DE AGUA. Construcción e impacto de imperios de riego en la Costa Norte de Perú (2006)** [WATER PYRAMIDS. The Construction and Impact of Irrigation Empires in the Peruvian North Coast] Jeroen Vos, Lima: IEP.
5. **RIEGO CAMPESINO Y DISEÑO COMPARTIDO. Gestión local e intervención en sistemas de riego en Bolivia (2006)** [PEASANT IRRIGATION AND SHARED DESIGN. Local Management and Irrigation System Intervention in Bolivia] Zulema Gutiérrez, Lima: IEP.
6. **DE LA MEDIACIÓN A LA MOVILIZACIÓN SOCIAL. Análisis de algunos conflictos de agua en la Provincia de Chimborazo (2006)** [FROM MEDIATION TO SOCIAL MOBILIZATION. Analysis of Water Conflicts in the Chimborazo Province] Gloria Dávila & Hugo Olazával, Quito: AbyaYala.
7. **AGUA Y SERVICIOS AMBIENTALES. Visiones críticas desde los Andes (2006)** [WATER AND ENVIRONMENTAL SERVICES. Critical Perspectives from the Andean Region] Edgar Isch & Ingo Gentes (eds.), Quito: AbyaYala.
8. **WATER AND INDIGENOUS PEOPLES (2006)** Rutgerd Boelens, Moe Chiba & Douglas Nakashima (eds.). UNESCO-WALIR, Paris: UNESCO.
9. **LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL AGUA** [INDIGENOUS PEOPLES AND WATER CONTROL] Francisco Peña, (ed.), México D.F. & Bogotá: Obra Negra.
10. **AGUA. BIEN COMÚN Y USOS PRIVADOS (2005)** [WATER. COMMON GOOD AND PRIVATE USES] Maria Teresa Oré, 2005. Lima: Fondo Editorial PUCP.
11. **LIQUID RELATIONS. Contested Water Rights and Legal Complexity (2005).** Dik Roth, Rutgerd Boelens & Margreet Zwarteveen (eds.), New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.



Anexo 4 Lista de Asistentes al Congreso WALIR

<b>Apellidos</b>	<b>Nombres</b>	<b>Nacionalidad</b>	<b>Centro de trabajo</b>
Abarca Calderón	Lucio Edgar	Perú	Oikos Cooperacao e descemvolvimento
Aguirre Nuñez	Mario	Perú	INRENA
Albo Corrous	Xavier	Bolivia	CIPCA
Alegría Galarreta	Julio Fernando	Perú	Proyecto Sanbasur
Alvarez Reyes	Gina Elizabeth	Ecuatoriana	ESPOCH
Antallaca Jinez	Tito Wilfredo	Perú	Distrito de Riego Huancane Inambari
Antezana Julián	Walter Orestes	Peruana	UNSAAC
Aramayo	German Justo	Boliviana	Acción Integral participativa Urbano-Rural
Arce Sotelo	Manuel Andrés	Perú	Instituto Francés de Estudios Andinos
Arellano Montenegro	Antonio	Ecuatoriana	Rikcharina
Arratia Jimenez	Marina	Bolivia	PROAGRO -CR
Arrayan Bonett	Magaly	Perú	Centro Guaman Poma de Ayala
Arroyo Castillo	Aline del Pilar	Ecuatoriana	CAMAREN
Acevedo Saenz	Juan José	Perú	IDMA
Assies	Willem	Holandesa	Van Vouenhoven Institutuu
Avila García	Patricia	Mexicana	Universida Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Ecosistemas
Avilés Rodríguez	Gloria Irene	Ecuatoriana	Subsecretaría de Recursos Pesqueros
Balboa	Macneill	Perú	WALIR
Baud	Michiel	Holanda	CEDLA
Barrientos Alvarado	Josè Donaldo	Peru	Proyecto Especial Regional Pasto Grande
Bastemeijer	Teun Frederick	Holandesa	SNV
Benites Castro	Carlos Antonio	Perú	Universidad Nacional de San Martin
Bleeker	Sonja	Holanda	WUR
Boelens	Rutgerd	Holandès	Universidad de Wageningen
Boza Murillo	Heraclio Alcides	Perú	Plan Meris Inca
Budds	Jessica	Británica	University of Manchester
Bueno de Mesquita	Mourik	Holandesa	Programa GSAAC
Bustamente Zenteno	Rocio	Bolivia	Cento Agua UMSS
Cabrejos Vasquez	Carlos Miguel	Perú	Intendencia Recursos Hídricos
Calle Huayllahuaman	Zenón	Perú	Junta de Usuarios Distrito Riego Ayacucho JUDRA
Candia Chamorro	Ronald	Peruana	WAILR
Cary Teves	Walter Melvin	Peruana	Municipalidad provincial de Anta
Casas Luna	Santiago Alberto	Perú	Universidad Nacional de San Martín
Casas Martinez	Oscar Ramón	Perú	C.E.C. Guaman Poma de Ayala
Castellanos Custodio	Guillermo Gustavo	Perú	EPSEL S.A
Castillo Luna	Ronald Edison	Perú	EPS Seda Cusco S.A.

Castillo Mimbela	Marcos David	Perú	Dirección Regional de Agricultura Piura
Castro Lucic	Milka Slavia	Chilena	Universidad de Chile
Cerron Palomino	Luzidnya Lyskova	Perú	INRENA
Chango Toapanta	Manuel	Ecuatoriana	CHACHEPSA
Chinchay Alza	Luis Rafael	Perú	IMAR COSTA NORTE
Chunga Alegre	Jairo Romel	Peruana	PROFODUA (INRENA)
Coasaca Sotomayor	Nadiezha Alexandra	Perú	Asociación Ecológica Ecoterra
Coello Guevara	Javier	Perú	Soluciones Prácticas ITDG
Coral Almada	Byron Vicente	Ecuatoriana	FUNDES
Coronel Guevarra	Wilson Antonio	Perú	CEDEPAS NORTE
Cortez Gutierrez	Leily Janeth	Perú	NUFFIC - UNPRG
Crawford	Kate	Británica	University College London
Cremers	Leontien	Holandesa	SNV
Cuásquer Fuel	José Elías	Ecuatoriana	Universidad Técnica Estatal de Quevedo
Cuno Salcedo	Vladimir German	Peruano	ATDR Mantaro
Cusirimay Mamani	Alberto	Peruana	Liga Agraria Anta "FARTAC"
Dávila Diaz	José Carlos	Perú	Junta Usuarios Bella Unión
Del Castillo	Laureano	Perú	Centro Peruano de Estudios Sociales
Delgado Cabrera	Miguel Octavio	Ecuatoriana	Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos
Diaz Suyon	Alfredo	Peruano	Junta de Usuarios Chancay-Lambayeque
Donayre Rojas	Javier Augusto	Perú	Comisión de Regantes de Rio Grande, Medio
Dueñas Matute	Soledad	Ecuatoriana	CAMAREN
Encalada Ortega	José Ignacio	Ecuatoriana	Coordinadora Nacional Campesina
Enrique Jaramillo	Narcisa de Jesús	Ecuatoriana	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Escalante Gutierrez	Carmen	Perú	Centro Bartolomé de las Casas
Espinosa Núñez	Héctor Iván	Ecuatoriana	CODERECH
Estrada Zúñiga	Andrés Corsino	Perú	Proyecto Masal - Cosude
Felipe Morales Basurto	Carmen	Perú	Iproga
Fernández Bravo	Ronald Hamilton	Perú	Programa Subsectorial de Irrigaciones
Ferro Mayhua	Felix Pompeyo	Perú	Gobierno Regional Puno
Figueroa Tapia	Antonio	Perú	IPROGA
Flores Perez	Gabriela Flora	peruana	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
Furman	Carrie	Estado Unidense	University California, Riverside
García	Dennis	Ecuatoriana	CAMAREN
Gelles	Paul	Estado Unidense	Midland School
Gentes	Ingo	Chileno	Walir Chile
Gerbrandy	Gerben	Holanda	WUR- DPT Riego e Ing de Agua
Getches	David	EEUU	University of Colorado

Anexo 4 Lista de Asistentes al Congreso WALIR

Gibaja Aragón	Judith Juana	Perú	Gobierno Regional Cusco
Gómez Villasante	Hebert	Perú	IMA
Grajeda Puelles	María Eliana	Perú	Consejo Nacional del Ambiente
Guerrero Padilla	Ana Marlene	Peruana	Universidad Nacional de Trujillo
Guevara Gil	Armando	Perú	P. Universidad Católica del Perú
Guimac Huamán	Magdalena	Peruana	IPROGA
Gutierrez Perez	Zulema	Bolivia	CR PROAGO
Hendriks	Jan	Holandes	SNV
Hoogesteger Van Dijk	Jaime Dingeman	Holandes	Wageningen University
Huachani Mayta	Pantalion	Perú	ATDR Tambo Alto
Huamán Torres	Edilberto	Perú	CEDEPAS NORTE
Huaypuna Mollo	Yuri Noe	Peruana	Comisión de Regantes de Coporaque
Isch Lopez	Edgar E.	Ecuatoriana	consultor independiente
Jordán Santa Cruz	Apolinar	Peruana	Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente "IMA"
Laruta Bustillos	Carlos Hugo	Boliviano	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA
Loayza Cossio	Oscar Gonzalo	Bolivia	Intercooperation
Macas	Luís	Ecuatoriana	CONAIE
Malaga Carrasco	Nancy	Perú	Sanbasur
Malpartida Arrieta	Alejandro	Peruana	Administración Tec. Distrito Riego Mantaro
Marañon Pimentel	Boris Wolfgang	Peruana	Instituto Investigaciones Económicas UNAM
Mellado Flores	Rocio Adela	Perú	Soluciones Prácticas ITDG
Mena Alvarez	Hugo Eduardo	Ecuatoriana	Centro Julian Quito
Mena Vasconez	Patricio	Ecuador	Ecociencia
Méndez Cruz	Gaspar	Perú	Universidad Nacional de Cajamarca
Mendoza Aurazo	William Clemente	Perú	Gobierno Regional Lambayeque
Mercado Ocampo	Rafael Gilberto	Perú	Centro Bartolomé de las Casas
Moreno Barriga	Guido Patricia	Ecuatoriana	Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador
Moreno Carranza	Diego Fernando	Perú	Autoridad Autónoma Cuenca Hidrográfica Chira
Mormontoy Santander	Manuel Hernan	Perú	INRENA
Mosquera Bastidas	Teresa	Ecuatoriana	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas – Cesa
Muro Ventura	José Alberto	Peruana	SNV Portafolio Norte
Olazával Lazarte	Hugo Rodolfo	Peruana	SNV-ECUADOR
Oleas Baquero	Carlos	Ecuatoriano	Interjuntas Chimborazo
Oliva Vasquez	Eduardo Benjamin	Perú	Junta de Usuarios Distrito de Riego Jequetepeque
Oré Velez	María Teresa	Perú	OXFAM - AMERICA
Orellana	Rene Grijalo	Bolivia	Agua Sustentable
Ortega Mora	Higidio	Perú	Cedep Ayllu
Padilla Sagástegui	Santos Enrique	Perú	Universidad Nacional de Trujillo
Palacios Herrera	Gilda Paulina	Ecuatoriana	Walir Ecuador, Ibis Dinamarca

Panta Samillan	Vicente Francisco	Perú	Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo
Paulino Cuba	Hiver	Perú	Centro de Desarrollo e Invest. de la Selva Alta – CEDISA
Peña de Paz	Francisco Javier	Mexico	El Colegio de San Luis, México
Pereyra Matsumoto	Carlos Rubén	Perú	IPROGA
Pérez Duque	Angel Alfonso	Ecuatoriana	Corporación Reserva de Biosfera Sumaco – Corbs
Pérez Guamanzora	Jady Paulina	Ecuatoriana	Municipio de Quito - Dirección de Medio Ambiente
Pezo Gonzales	Eloy	Perú	Municipalidad Banda de Shilcayo
Pierce Vriezen	María Elizabeth	Estado Unidense	Wageningen Ubniversity
Pizarro Baldera	Jose del Carmen	Perú	Universidad Nacional de San Martín
Portocarrero Lau	Cristina del Pilar	Perú	Ministerio de Salud
Pruna Tapia	Washington Noe	Ecuatoriano	Federacion Riego de Cotopaxi
Quise Saravia	Liseth	Perú	EPS Seda Cusco S.A.
Quispicuro Nina	Carlos Augusto	Perú	Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente
Quispe Zapana	Leoncio Lucio	Peruano	Adm. Técnica Distrito Riego Ramis
Ramos Lovaton	Yolanda	Peruana	Instituto del Agua y Medio ambiente
Rap	Edwin	Holandes	Wageningen
Rayos Lovaton	Yolanda	Perú	Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente
Recalde Morejón	Juan Fernando	Ecuatoriana	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
Rengifo Rubio	Carmen Lucía	Perú	CEDISA
Rengifo Saavedra	Carlos	Perú	Universidad Nacional de San Martín
Riquelme	Narcisa	Ecuatoriana	Corporación TURUJTA
Revollo Barriga	Rocío del Carmen	Bolivia	WCS/Bolivia
Rivadeneira Núñez	Guadalupe	Ecuatoriana	Fundación Brethren y Unida
Rocha Lopez	Rigel Félix	Bolivia	Centro Agua
Rodríguez Herrera	América Libertad	Salvadorense	Universidad Autónoma de Guerrero
Rodriguez Valle	Edwin	Perú	Centro Bartolomé de las Casas
Rojas Bustamante	Oscar Leonardo	Ecuatoriana	CESA- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
Rojas Pillaca	Nancy	Perú	EPSASA
Ruf	Thierry	Francesa	IRD-Francia
Saavedra Tineo	Juan Manuel	Perú	Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo
Salas Charca	Pablo	Perú	Coordinadora Nac. Criadores de Alpaca
Salazar Churata	Irina Elizarova	Peru	INCAGRO
Sanchez Paucar	Jorge Aníbal	Ecuador	
Sanchez Sanchéz	Wilder Antonio	Perú	Universidad Nacional de Cajamarca
Sanmartin Matute	Carmita Eugenia	Ecuatoriana	Directorio Agua Potable Cojitambo
Santana Vera	Gerardo	Perú	Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo

Anexo 4 Lista de Asistentes al Congreso WALIR

Sierra Palomino	Rubén Angel	Peruana	Agua Biodiversidad y Cultura
Solis Carrión	Helder Ernesto	Ecuatoriana	Sendas
Soto Hoyos	Juan Francisco	Peruana	Care Perú
Sullca Villca	Celestina	Peruana	Comisión de Regantes de Coporaque
Tejada Campos	Jorge Nelson	Perú	Universidad Nacional de Cajamarca
Terán Bazan	Luis Fernando	Perú	Dirección de Salud Ambiental
Triveño Meza	Cyntia Concepción	Perú	
Urteaga Crovetto	Patricia	Perú	IPROGA
Valderrama Fernández	Ricardo	Perú	UNSAAC
Valdivia Requena	Patricia del Carmen	Peruana	Universidad Nacional Agraria La Molina
Valencia Manchego	Roland Jesús	Perú	INRENA IRH
Vallenas Gaona	Jesús Rafael	Peruano	Universidad Nacional del Altiplano
Van 't Hoff	Lisanne Jacoba	Holandesa	Wageningen University
Van Breusegem	Nora	Belga	WUR
Van der Ploeg	Jan Douwe	Holandesa	Universidad de Wageningen
Van Driel	Pieter	Holandesa	
Van Elsen	Lieve	Belga	SNV
Varas Castrillo	María Nilda	Peruana	Universidad Nacional Agraria La Molina
Vargas Rodríguez	Carlos Augusto	Perú	Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa
Vargas Sota	Justo Pastor	Perú	Centro Guaman Poma de Ayala
Varillas Vilchez	Omar Alejandro	Peruana	SNV
Vásquez Zuloeta	Segundo Enrique	Perú	Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo
Vegas Merino	Rosalía	Perú	Instituto de Hidráulica de la Univ. de Piura
Vela	Ramiro	Ecuatoriana	Feduriu
Vela Aros	Mónica Patricia	Ecuatoriana	Fundación Maria Luisa Gómez de la Torre
Ventura	Flaminia	Italiana	Universita di Perugia
Ventura	José	Perú	Cooperación Siuza
Vera Delgado	Juana Rosa	Perú	Walir
Verweij	Michiel	Holandés	Servicio Holandés Cooperación al Desarrollo
Verzyl	Andres	Holandés	Universidad de Wageningen
Vilchez Lachira	José del Carmen	Peruana	Comunidad Campesina San Juan-Catacaos
Vilchez Sandoval	Jorge	Peruano	Comunidad Campesina San Juan Bautista
Villarreal Avalos	César Manuel	Perú	Universidad Nacional de Trujillo
Vos	Jeroen	Holandés	SNV
Zambrano Vera	Eura María	Ecuatoriana	FUNDES
Zamura Ganzhi	Luis Manuel	Ecuatoriana	CEDIR
Zúñiga Huaca	Javier Eduardo	Perú	Programa Subsectorial de Irrigaciones
Zwarteveen	Margreet	Holandesa	Wageningen University



## Índice de las presentaciones incluidas en el CD adjunto

### Presentaciones plenarias

- 1- David Getches: Recursos hídricos y pluralidad normativa en EEUU
- 2- Edgar Isch: Agua y servicios ambientales en los Andes
- 3- Ma. Teresa Oré y Jeroen Vos: Presentación de libros
- 4- Jan Hendriks: Políticas Hídricas y Desafíos Institucionales en los Países Andinos

### Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua

#### Presentaciones mesa de trabajo 1

- 1- Juan Fernando Recalde: Ecuador, MIRH y conflictos
- 2- Marco Salazar: CONCYTEC Presentación del Programa Agua
- 3- René Orellana: Ley de Riego en Bolivia
- 4- Thierry Ruf: La lucha por las aguas

### Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos

#### Presentaciones mesa de trabajo 2

- 1- Boris Manañón Pimentel: Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de gestión de agua potable en America Latina
- 2- Edwin Rap: El éxito de una política modelo: La transferencia del manejo del riego en México
- 3- Ingo Gentes: Las reformas al Código de Aguas en Chile
- 4- Jessica Budds: Derechos de agua, pobreza y manejo ambiental en Chile
- 5- Milka Castro Lucic: Comunidad territorial indígena, gestión de recursos hídricos y derechos colectivos

### Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local

#### Presentaciones mesa de trabajo 3

- 1- Aline Arroyo: La experiencia del Foro de los Recursos Hídricos en Ecuador
- 2- Carlos Pereyra: La Gestión Integrada del Agua y los conflictos en las cuencas andinas
- 3- Carmen Felipe Morales: Gestión tradicional y moderna del agua en las Comunidades Campesinas
- 4- Juana Vera: "... y se llevaron nuestras aguas"
- 5- Mario Aguirre Nuñez: Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos en el Perú
- 6- Patricia Ávila: Conflictos socioambientales por el agua en regiones indígenas y campesinas en America Latina
- 7- Luis Chinchay: Problemática relevante y conflictos en la GRH, Costa Norte de Perú
- 8- Conclusiones Mesa de Trabajo 3

## **Gestión hídrica, identidades culturales y políticas de reconocimiento**

### **Presentaciones mesa de trabajo 4**

- 1- América Rodríguez: Exclusión, identidad y el acceso al agua
- 2- Manuel Arce Soltelo: Agua, música y rituales en el valle del Pampamarca
- 3- Marco Sotomayor: La concertación para la gobernabilidad del agua en la región Apurímac
- 4- Rocío Bustamante: Reforma legal, gestión del agua y reivindicaciones sociales en Bolivia
- 5- Conclusiones mesa de trabajo 5



## **WALIR studies**

- 01: Legislación de recursos hídricos y derechos indígenas. Las propuestas de investigación (2002)
- 02: Indigenous Water Rights, Local Water Management and National Legislation (2002)  
*R. Boelens & M. Solanes (eds.)*
- 03: Local rights, water policy and irrigation sector reform in Ecuador (2004)  
*R. Boelens, L. Cremers and M. Ooijevaar (eds.)*
- 04: Gestión local, derechos colectivos y legislación de recursos hídricos (2004)  
*R. Boelens & J. Hendriks (eds.)*
- 05: Derecho, poder y territorio en la gestión local de agua en los Andes: hacia la concertación de políticas hídricas sustentables (2005)  
*I. Gentes*
- 06: Indigenous water rights in the United States and international norms (2005)  
*D.H. Getches*
- 07: Pueblos indígenas, identidad cultural y derechos de agua en las naciones andinas (2006)  
*P.H. Gelles*
- 08: Género, etnicidad, normas e institucionalidad de los derechos de agua (2006)  
*J. Vera Delgado*
- 09: Official law and indigenous and peasant water rights in Peru (2005)  
*A. Guevara Gil*
- 10: Normas indígenas y consuetudinarias sobre la gestión del agua en Bolivia (2006)  
*R. Bustamante*
- 11: Water rights and politics in Andean water policy reforms (2006)  
*R. Boelens*
- 12: Recognition and the role of state law: local water rights in the Swiss Alps and Peruvian Andes (2006)  
*A. Verzijl*
- 13: Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento (2007)  
*R. Boelens, A. Guevara-Gil, J. Hendriks y J. Hoogesteger*