

PAULO RENATO DA SILVA, MARIO AYALA
FABRICIO PEREIRA DA SILVA , FERNANDO JOSÉ MARTINS
(COMPILADORES)

LUTAS, EXPERIÊNCIAS E DEBATES NA AMÉRICA LATINA

**Anais das IV Jornadas Internacionais de Proble-
mas Latino-Americanos**

Foz do Iguaçu
Imago Mundi / PPG - IELA UNILA
2015

Sustentabilidad, Estado y gestión comunitaria del agua en México y Ecuador

María Griselda Günther (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México. grisugun@gmail.com);
Adriana Sandoval-Moreno (Investigadora en la Unidad Académica de Estudios Regionales, de la Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. asandoval@humanidades.unam.mx)

Resumen: El presente trabajo tiene como objeto analizar la gestión comunitaria del agua en dos casos de América Latina: México y Ecuador, frente al gran reto de sustentabilidad de los recursos hídricos en el mundo. Las preguntas centrales que guían el trabajo son: ¿De qué manera la gestión comunitaria del agua se fortalece como respuesta a la ausencia estatal? y ¿cómo las respuestas comunitarias son respuestas sustentables al problema de abasto de agua? El trabajo presenta las principales aristas de la política hídrica en ambos países y discute la pertinencia de abordar el problema del agua mediante los modelos de gestión dominantes y alternativos, para enmarcar el análisis de la gestión comunitaria del agua para consumo humano en la Ciénega de Chapala, Michoacán (México) e Imbabura, (Ecuador), destacando sus aportes en términos de sustentabilidad y en torno a la falta de intención y capacidad estatal en la gestión del agua para consumo humano.

Sustentabilidad, Estado y gestión comunitaria del agua en México y Ecuador³⁰⁹

Ma. Griselda Günther³¹⁰ y Adriana Sandoval-Moreno³¹¹

Introducción

Se ha podido observar que especialmente en zonas rurales, en diversos países de América Latina, como México, Argentina o Ecuador; existen debilidades en cuanto a la presencia estatal en torno al abastecimiento de agua para consumo humano, especialmente en las áreas rurales y periurbanas.

³⁰⁹ Este trabajo forma parte de un esfuerzo de comparación de resultados derivados de dos investigaciones similares sobre el manejo del agua comunitario en dos regiones con dinámicas rurales en México y en Ecuador. La investigación en México se titula: “Manejo sustentable de los recursos hídricos para el desarrollo de la región Lerma-Chapala”, inscrita y financiada en la Unidad Académica de Estudios Regionales, de la Coordinación de Humanidades, en la Universidad Nacional Autónoma de México. La segunda forma parte de la investigación doctoral “La gestión social del agua para consumo humano en Ecuador: Imaginarios sociales, instituciones y Buen Vivir” y el trabajo de campo hecho en Ecuador, en el marco del posgrado de Estudios Latinoamericanos UNAM.

³¹⁰ Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Contacto: grisugun@gmail.com

³¹¹ Investigadora en la Unidad Académica de Estudios Regionales, de la Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: asandoval@humanidades.unam.mx

Esto se debe a diferentes motivos, entre los cuales están los derivados de las políticas nacionales que priorizaron zonas urbanas, tanto en la actualidad como durante la etapa sanitarista regional por la que atravesó la región. La necesidad de las comunidades de contar con una red de abastecimiento que atendiera a la población, aunado a la ausencia estatal, ha dado lugar a diversos casos de autogestión de agua (no solamente para consumo humano, sino también para riego) que se han fortalecido con el tiempo.

Países como México y Ecuador tienen en común experiencias de trabajo colectivo comunitario. Las evidencias de investigación destacan la labor de los actores locales para resolver sus necesidades a partir de sus propios recursos, tal como ha sucedido con el abasto de agua para consumo humano. Esto se ha asentado en el manejo de ciertos saberes tácitos y prácticas mejoradas en la misma práctica, conocimientos transmitidos por generaciones, motivadas por transformaciones internas a la comunidad y por agentes externos. La falta de intervención gubernamental, en este sentido, se ha vuelto un elemento clave para el desarrollo de capacidades locales.

Al mismo tiempo, las consecuencias ambientales que ha tenido el aprovechamiento desmedido de la naturaleza y que dejan en jaque hoy en día al planeta y a los seres que lo habitamos, ponen de manifiesto la necesidad imperante de un manejo sustentable de los recursos. La contaminación de manantiales y ríos, sobreexplotación de acuíferos, deforestación de áreas boscosas, pérdida de suelo fértil, mal manejo de residuos sólidos, son algunas de estas manifestaciones que requieren de manera local y global ser atendidas. El deterioro sistemático de la calidad del agua, en este caso, llama a la reflexión en torno a los efectos antropogénicos sobre el ciclo del agua y los ecosistemas. Esto nos lleva a la búsqueda de las causas y prácticas que concilien la sociedad con la naturaleza.

En esta búsqueda imperante de un manejo sustentable de la naturaleza, es pertinente conocer y analizar los beneficios en términos de sustentabilidad ambiental que ofrecen otros modelos de apropiación y uso del agua. El caso de los Comités comunitarios de agua (Comités) en el Estado de Michoacán, México, y de las Juntas Abastecedoras de Agua Potable (JAAP), en la provincia de Imbabura, Ecuador, es ilustrador de esas otras posibilidades de un hacer sostenible. Por ello, las preguntas centrales que guían el trabajo son: ¿De qué manera la gestión comunitaria del agua se fortalece como respuesta a la ausencia estatal? y ¿cómo las respuestas comunitarias son respuestas sustentables al problema de abasto de agua?

En términos metodológicos, la construcción del marco teórico conllevó a tomar la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico y antropológico, que nos fue útil para analizar las iniciativas,

conflictos y arreglos entre actores locales en la gestión del agua por parte de los Comités y de las JAAP. Analizar las instituciones comunitarias, sobre cómo regulan y distribuyen el acceso, uso y administración de los recursos, permite identificar los mecanismos de acceso, usos y control del agua. Las instituciones “pueden proveernos la clave para entender cómo un colectivo social, establece, regula y distribuye el acceso, uso y administración de sus recursos, es decir, define y ejercita los derechos de propiedad” (Appendini, García y De La Tejada, 2002:642).³¹²

Las instituciones son creadas socialmente y tienen como fin moldear la interacción social, conduciéndola hacia los fines que se establezcan. Por instituciones se entiende el marco normativo (la constitución, leyes, reglamentos, acuerdos sociales); las normas de comportamiento y códigos de conducta informales; así como los mecanismos de ejecución (las organizaciones y las políticas públicas, por ejemplo). “Las instituciones son componentes de otras fuerzas motoras del cambio ambiental, fuerzas que operan en diversas escalas temporales y espaciales y entre las que destacan: el cambio tecnológico, las políticas gubernamentales y las percepciones, estilos de vida, valores y actitudes sociales” (Romero Lankao, 1998: 14).

Las técnicas de investigación empleadas responden al enfoque cualitativo: observación participante y entrevista semi-estructurada. La observación participante permitió identificar las prácticas cotidianas, especialmente comportamientos, actividades, relaciones entre miembros de la comunidad y modos de pensar respecto al acceso, usos y control del agua.

En México, el periodo de campo se realizó del 2008 al 2010 y una actualización en el 2012; mientras que en Ecuador el trabajo de campo se hizo en 2011. En dichos periodos se aplicaron entrevistas a actores clave: miembros de las directivas de los Comités comunitarios de agua potable, autoridades civiles de las mismas, así como a responsables de las oficinas gubernamentales municipales de agua potable. Los tópicos de interés se centraron en las funciones desempeñadas y el rol que juegan frente a actores internos y externos.

El objetivo general del trabajo es analizar la gestión comunitaria del agua en dos casos de América Latina: México y Ecuador, frente al gran reto de sustentabilidad del agua en el mundo. El trabajo presenta las principales aristas de la política hídrica en ambos países y discute la pertinencia de

³¹² Los derechos de propiedad son entendidos como: “the capacity to call upon the collective to stand behind one’s claim to a benefit stream” (Bromley, citado en Meinzen-Dick y Knox, 1999), implican una relación entre el titular del derecho, otros y la existencia de una institución para respaldar el reclamo (*Ibid*).

abordar el problema del agua mediante los modelos de gestión dominantes y alternativos, para enmarcar el análisis de la gestión comunitaria del agua para consumo humano en la Ciénega de Chapala, Michoacán (México) e Imbabura, (Ecuador), destacando sus aportes en términos de sustentabilidad y en torno a la falta de intención y capacidad estatal en la gestión del agua para consumo humano.

Para ello, el trabajo se divide en tres partes. El primer apartado ofrece una síntesis de la política hídrica de ambos países de la segunda mitad del último siglo a la actualidad. La segunda parte expone las características generales de la emergencia y funcionamientos de las Juntas de Abastecimiento de Agua Potable en Imbabura (Ecuador) y de los Comités de Agua de Michoacán (México). Finalmente, el trabajo reflexiona sobre la pertinencia y aportes de estas experiencias de auto-gestión de agua para consumo humano para la sustentabilidad ambiental.

1. Política hídrica en México y Ecuador

Muchos países de América Latina y el Caribe como Brasil, México, Argentina y Ecuador han impulsado, en las últimas décadas, cambios en las legislaciones y organizaciones de gestión del agua. El contenido y sentido de estas reformas trae consigo un trasfondo relacionado con la minimización del Estado, que responde a las necesidades del propio sistema capitalista. La descentralización de la gestión y la privatización de servicios han sido un denominador común para muchos de estos países. Estos cambios se corresponden con los planteamientos de corte neoliberal y es a partir de los noventa, incluso finales de los ochentas, cuando se empiezan a plantear de manera generalizada los problemas de la escasez y contaminación del agua entre organismos oficiales e internacionales.

La gestión hidráulica estatal latinoamericana de las últimas décadas se ha sustentado en la visión neoliberal de lo ambiental. En este sentido, se puede considerar que tres decisiones teórico normativas han guiado la gestión (Romero Lankao, 1998): 1) A través de la situación ideal de funcionamiento del mercado, se logra el uso apropiado, sustentable, de los recursos naturales. La asignación óptima de recursos naturales “escasos”, tras cumplir una serie de condiciones (los agentes económicos son racionales, por ejemplo) y requisitos (como universalidad de la propiedad de recursos o transferibilidad de derechos), implica el beneficio de los individuos, mientras que una asignación no tan buena, implica que los beneficiados pueden compensar a los damnificados; 2) La contaminación y la explotación se presentan en los sistemas que no cumplen con las condiciones y

los requisitos de funcionamiento del mercado. De aquí se desprenden las posturas clásica y neoclásica en torno a la contaminación y a la sobreexplotación de recursos.

En el primer caso, la contaminación ocurre por problemas de precios (cuando el precio actual supera o es menor a un precio futuro) o cuando se rompe el equilibrio y el óptimo pareto³¹³. En el segundo caso, la sobreexplotación se da cuando los derechos de propiedad del recurso no están bien definidos o asignados y no se asumen los costos relacionados con el uso de los recursos. En este sentido, la contaminación y la sobreexplotación se atribuyen a externalidades, distorsiones o fallas de mercado; y 3) Búsqueda de condiciones y mecanismos políticos que garanticen la asignación óptima del mercado del recurso. “El Estado debe en este sentido aplicar políticas ambientales racionales en dos sentidos: el Estado se sustenta – o debe basarse – en información pertinente; diseña instrumentos que con el menor costo garantizan o restauran la eficiente asignación, vía el mercado, del agua y otros recursos naturales. El Estado debe crear las condiciones jurídicas e institucionales para que los derechos de propiedad en torno al agua queden claramente especificados (universalidad); los propietarios asuman la totalidad de los costos y beneficios de sus acciones (exclusividad); el mercado sea el regulador de todas las transacciones e intercambios entre los dueños de los recursos naturales (transferibilidad), y se garantice el cumplimiento de las disposiciones jurídicas” (Ibíd.:8).

En el marco de estas tres decisiones normativas, una de las estrategias ha sido la descentralización de funciones estatales, junto a la promoción de la idea de uso sustentable del agua. Otra ha sido la privatización, como parte de la descentralización. Una tercera estrategia ha sido el fomento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica, involucrando diferentes sectores y niveles de instituciones públicas y privadas. Las formas de llevar adelante el programa neoliberal de gestión de recursos naturales, en este caso del agua, y la implementación de políticas públicas destinadas a promoverlo, varían en cada uno de los países. Sin embargo, existen puntos en común y un paradigma de referencia también común.

La propiedad y el uso del agua no siempre implicaron al Estado y a la iniciativa privada. Durante mucho tiempo el agua estuvo controlada por la comunidad, no existía la propiedad estatal o priva-

³¹³ Óptimo de Pareto es un concepto que se utiliza en economía neoclásica para hacer referencia a una situación ideal de equilibrio tal en la que se obtiene el máximo de beneficios y si se introduce un cambio una parte se beneficia y la otra, necesariamente, se perjudica.

da. En el mundo existían sistemas complejos para preservar y repartir el agua que no afectaban la continuidad del ciclo hidrológico y la ponían al alcance de todos. El control comunitario predominó por mucho tiempo e implicaba el uso local del recurso. La gestión comunitaria mermó cuando los Estados asumieron el control de los recursos hídricos, sin embargo, este fenómeno no tuvo un comportamiento homogéneo en zonas rurales y urbanas. En el marco de extensión de las redes y durante la oleada privatizadora, las zonas urbanas fueron prioritarias, al tiempo que en zonas rurales las propias comunidades debieron organizarse en torno a su propio abastecimiento.

Las políticas hidráulicas nacionales en la región no solamente han tomado rumbos similares sino que también se han insertado en parámetros también similares. Se insertaron en el marco de políticas neoliberales que caracterizaron a la región. La contracción del gasto público y la orientación de la economía hacia la exportación, por ejemplo, marcan esta política, así como la descentralización en el sector agua (creando instituciones para la gestión por cuencas y cambiando el marco normativo para la inserción del sector privado). El Estado se retira lentamente para abrir paso a la inversión privada y a la gestión “integral” y dejando un espacio más amplio para el fortalecimiento de la gestión comunitaria.

México

La institución federal más importantes que se responsabiliza actualmente de la gestión nacional del agua, es la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano desconcentrado de la SEMARNAT. La política hidráulica se centra en un esquema de gestión integral, descentralizada, abierto a la participación del sector privado y social. En torno a la participación de los usuarios en la gestión, la creación y puesta en funcionamiento de estas instituciones pone de manifiesto el interés en su participación. No obstante, el nivel de injerencia de los usuarios es aún muy bajo y tampoco se ha garantizado la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de estas instituciones. Esto nos remite a la estreches que existe en esta idea de participación ciudadana³¹⁴ en la gestión del agua, que aún se mantiene prácticamente a nivel discursivo de las autoridades.

³¹⁴ La idea de participación ciudadana ha ido ganado terreno junto al concepto de fortalecimiento de la democracia. Ambos, participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia, han ido, a su vez, de la mano de reformas estatales de corte neoliberal. Participación ciudadana y descentralización o reducción de funciones del Estado son políticas que se complementan.

Además de la existencia de la propia CONAGUA, como autoridad central a nivel nacional en relación al recurso, hay una variedad muy grande de instituciones. Los Organismos de Cuenca tienen como función básica administrar el agua y podría decirse que son los órganos de ejecución de las políticas de la CONAGUA por región hidrológica. Sin embargo, tanto Comités de Cuenca como los Consejos de Cuenca, Comisiones de Cuenca, COTAS, Consejos Ciudadanos de Agua Estatales operan paralelamente, aunque en diferentes escalas y muchas de las ocasiones en forma no coordinada. Estas instituciones operan en función de regiones naturales o por estado.

Esta variedad de instituciones es una muestra clara de la política de descentralización en el sector para el periodo en cuestión. La creación e instalación de varias de estas figuras se incrementa a partir de mediados de los noventa, con la Ley de Aguas Nacionales en 1992, y establecidos propiamente esos espacios de gestión del agua en la ley del 2004. Aunque es destacable la formalización de la gestión del agua en México, no obstante se tienen importantes retos que hoy hacen cuestionable su funcionamiento y desempeño. Esto a partir de los problemas de coordinación entre instancias de gestión en las regiones hidrológicas, pero también entre éstas y las instancias del gobierno estatal y municipal, ya que no hay acuerdos coordinados y encadenados en el largo plazo que redunden en cambios sustanciales en la calidad de los cuerpos de agua y los mecanismos de distribución del agua entre los diversos usuarios en ella. Por el contrario, en varias regiones es el conflicto la constante y la falta de acuerdos para dar respuesta oportuna a las necesidades hídricas en las cuencas.

Ecuador

Existen instituciones relacionadas con el agua desde hace muchos años. Han existido diferentes tipos de instituciones sociales en torno al líquido desde la época prehispánica, especialmente al riego. Sin embargo, en este caso nos ocupan las instituciones gubernamentales relacionadas con el abastecimiento de agua para consumo humano, de acuerdo con los objetivos del presente trabajo.

En sintonía con la etapa sanitarista que recorrió la región, el gobierno nacional creó en 1966 el

Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS)³¹⁵, que sería responsable de elaborar planes nacionales, dictar normas técnicas, brindar asesoría a los municipios, planificar y ejecutar proyectos relacionados con servicios de agua potable y saneamiento. En 1979 se dan al IEOS atribuciones para constituir juntas administradoras de agua potable y saneamiento en comunidades rurales (Flacso et al, 2008).

El IEOS era responsable de la planificación del suministro de agua apta para consumo humano y del sector sanitario, preparación de suministro, proyectos de alcantarillado y drenaje, administración de las construcciones y mantenimiento de sistemas de suministro, etc., tanto en áreas urbanas como rurales. Sin embargo, el IEOS se concentró en el suministro de agua para consumo en zonas rurales (Kenneth et al, 1996), por ello, en las ciudades más grandes se establecieron compañías privadas separadas para el suministro de agua y el servicio de alcantarillado y drenaje. En términos institucionales, la creación del IEOS representó un paso hacia adelante en la gestión estatal unificada y centralizada del agua.

En 1966 el Estado creó el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), el cual asumió las responsabilidades de la Caja Nacional de Riego y de la Dirección General de Recursos Hidráulicos (GWP, 2003). El INERHI nunca tuvo apoyo de las autoridades, ni la capacidad técnica ni financiera para cumplir con sus funciones (planificar, administrar y regular el uso de agua para todo propósito) (Kenneth et al, 1996).

En 1972 se nacionalizaron las aguas del país, a través de una nueva reforma a la Ley de Aguas, promulgada durante el gobierno de facto de Guillermo Rodríguez Lara. La Ley de Aguas de 1972 es la que actualmente permanece vigente, aunque ha sido sujeto de reformas en 2004. La Ley mostró un avance respecto a las que la antecedieron, ya que establece de manera más clara el rol del Estado en la gestión y administración del agua en el país. Allí se establece, por ejemplo, que el Estado administra el agua a través de un sistema de concesiones de derechos de aprovechamiento de aguas, tanto a empresas privadas como a la gestión comunitaria, responsabilidad asignada al INERHI (Oré et al, 2009).

³¹⁵ Se ha establecido como antecedente directo del IEOS al Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, creado en 1950, encargado de elaborar programas de saneamiento y del diseño, construcción y operación de sistemas de agua potable y saneamiento (GWP, 2003).

A esto siguieron los años del “ajuste hídrico” en los ochentas y noventas (Zapatta, 2008), que implicó políticas de fortalecimiento de prestadores privados de servicios de agua (riego, electricidad y agua de consumo) y, como contraparte, limitar el rol del Estado en la gestión del agua, a través de la descentralización y sectorialización de la gestión; por citar algunas.

El IEOS fue fusionado en 1994 con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (fundado en 1992), y en la actualidad sus atribuciones son ejercidas principalmente por la Subsecretaría de agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos de ese ministerio. La Subsecretaría fue establecida en 1975 en el Ministerio de Salud Pública, suprimida en 1981 y reinstalada en 1984. En la actualidad, esta Subsecretaría opera con el nombre de Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos. Cuando el MIDUVI absorbe al IEOS, también se derivó la responsabilidad de construir y operar sistemas de agua potable y eliminación de aguas residuales a los Municipios, mientras que las funciones que retuvo son formular políticas, planificación nacional y elaboración de normas y control de algunos indicadores de calidad del agua (GWP, 2003).

El papel que cumplió el IEOS en el fortalecimiento y/o creación de JAAP (Juntas de Abastecimiento de Agua Potable) es central, tal y como hoy en día lo es el MIDUVI. El organismo no solamente fue responsable de ampliar la red de abastecimiento en el país, financiando su construcción en muchos casos, dando asistencia técnica y capacitación para su gestión; sino que fue central en la conformación de las Juntas.

En 1993 se sancionó una ley que parecería que sería determinante durante algunos años, la “Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada” (RO No. 349 del 31 de diciembre de 1993). En concordancia con esta Ley, en 1994 se esboza una Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento. El Estado inicia las gestiones para llevar adelante una estrategia de modernización del sector agua potable y saneamiento, junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1995 el gobierno firma un acuerdo de Cooperación Técnica con el BID y se recibe para el proyecto una colaboración de casi un millón de dólares por parte de FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones), que forma parte del grupo BID; y se establecen tres subprogramas o líneas de trabajo: marco legal regulatorio e institucional; política tarifaria y concesiones; y materialización de un órgano regulador (Yáñez, 1998).

Finalmente, el Estado ecuatoriano ha intentado llevar adelante políticas nacionales en materia de agua, intento que queda de manifiesto especialmente desde los setentas con la creación del IEOS. Sin embargo, hasta la fecha estos intentos han sido débiles. La creación del IEOS, por ejemplo,

corresponde a un periodo de políticas sanitaristas común en América Latina. El papel de esta institución es innegable, sin embargo, los niveles de cobertura de agua para consumo y de infraestructura para saneamiento son aún muy bajos. La CNRH y el MIDUVI también acompañaron (y acompaña aún el MIDUVI) estos intentos por lograr conducir al país en el sector agua.

Otra de las debilidades del sistema institucional, para inicios del siglo XXI, era la antigüedad del régimen legal del agua, incluso con el proyecto de modernización del sector que inicia en 1993 con la Ley de modernización del Estado. En el ordenamiento jurídico, el régimen administrativo de uso del agua se convirtió en un régimen de administración de concesiones de uso y aprovechamiento (Pazmiño, 2004), situación que no es muy diferente a la fecha. Para el 2004, aún prevalecía la administración y gestión sectorial.

En materia de servicios de agua para consumo humano y alcantarillado es la gestión de los gobiernos municipales, ya sea si prestan el servicio directamente o a través de formas desconcentradas, en la modalidad de empresas mixtas o privadas. A pesar de que esta modalidad se prevé desde 1993 con la Ley de Modernización, sólo se ha aplicado de manera limitada. “Los casos de delegación de servicios de agua potable y alcantarillado (saneamiento) a empresas privadas o mixtas son: INTERAGUAS en el cantón de Guayaquil; AGUAPEN en la península de Santa Elena y TRIPLE ORO, en el cantón de Machala ... En la Empresa Metropolitana de Agua Potable de Quito (EMAAP-Q) se ensayan procesos de delegación parciales y por zonas geográficas (Pazmiño, 2004: 28).

Estos cambios implicaron un movimiento desde la planificación ambiental sectorial hacia un intento de planificación nacional integral, teniendo como objetivo el logro del “desarrollo sustentable”³¹⁶. Estas políticas también sirvieron de base para la explotación intensiva de la naturaleza³¹⁷.

³¹⁶ En el año 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) publicó un memorable informe titulado “Nuestro Futuro Común”. El Informe reactivó el debate internacional (suspendido desde comienzos de los años setenta) sobre las presiones ambientales que afectaban a la humanidad, y dio lugar a la Cumbre para la Tierra que se celebró en Río de Janeiro. El concepto más importante derivado del Informe fue el de “desarrollo sostenible”. Según su propia definición, desarrollo sostenible es aquel que atiende a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades. El desarrollo sustentable implica que la generación presente consuma las riquezas no renovables de la naturaleza a cambio de dejarle algo a las generaciones futuras, como la dotación de “recursos” sustitutos o tecnologías para sustituirlos. El concepto es muy amplio y ha sido sujeto de muchas interpretaciones.

³¹⁷ La políticas centradas en el desarrollo sustentable en estos países fueron acompañadas de medidas (instituciones y leyes) que facilitaban la explotación de la naturaleza a mayor escala. El concepto de desarrollo sustentable permitía consumir la naturaleza “racionalmente”, pensando en dejarle algo a las generaciones futuras.

Tanto el movimiento hacia una política ambiental nacional integral como el asentamiento de bases para la explotación intensiva de la naturaleza no es exclusivo de Ecuador, sino que es un común denominador en gran parte de América Latina (Argentina, México, Uruguay, Chile, son ejemplos de ello³¹⁸).

2. Gestión comunitaria del agua en México y Ecuador

México y Ecuador tienen en común, no solamente un amplio entramado institucional asociado con la gestión del agua y un periodo de reformas en los marcos normativos nacionales que dan preferencia a la gestión del sector privado. La oleada privatizadora en ambos países estuvo centrada en zonas urbanas, mientras que en sectores rurales se fortalecieron las organizaciones autogestivas. Este es otro de los puntos en común: las experiencias de trabajo colectivo comunitario. Actores locales buscan resolver sus necesidades a partir de sus propios recursos, a la par que el Estado se deslinda. Esto ha requerido del manejo de ciertos saberes tácitos y prácticas mejoradas por la misma experiencia; y se ha nutrido de conocimientos transmitidos por generaciones, los cuales se han ido ajustando a las distintas realidades (transformaciones internas a la comunidad, agentes externos, intervención gubernamental, dinámica económica capitalista...).

Al mismo tiempo, el cambio ambiental global ha conducido a situaciones también comunes, no deseables y riesgosas para la vida en y del planeta: contaminación de manantiales y ríos, sobreexplotación de acuíferos, deforestación de áreas boscosas, pérdida de suelo fértil, cambio climático. Estas situaciones o problemas comunes son indicadores de un manejo no sustentable de la naturaleza.

En este contexto, es pertinente conocer y analizar las posibles oportunidades que pueden ofrecer otros modelos de apropiación y uso de los recursos hídricos, como es el caso de las comunidades tradicionales latinoamericanas, donde se cuenta con un acervo ancestral del saber hacer con el agua. El caso de los Comités comunitarios de agua (Comités) en el Estado de Michoacán (México) y de las Juntas Abastecedoras de Agua Potable (JAAP), en la provincia de Imbabura (Ecuador) es ilustrador de esas otras posibilidades de hacer sostenible. Entre las preguntas que guiaron la

³¹⁸ Ver, por ejemplo, Svampa y Antonelli, 2009.

investigación, destacan: ¿de qué manera la gestión comunitaria del agua contribuye a la resolución de la crisis del agua a escala local?, ¿qué aporta la gestión comunitaria, en contraposición a la gestión estatal? y ¿cómo las respuestas comunitarias son respuestas sustentables al problema de abasto de agua?

La gestión comunitaria del agua (como su nombre lo indica) opera en el ámbito comunitario³¹⁹. Las interacciones de acción colectiva se realizan cara a cara y las prácticas se basan en los usos y costumbres³²⁰ o una combinación de éstos con la legislación. Esto queda de manifiesto, también en la forma en la que se estructuran las JAAP y los Comités, así como en las dinámicas de toma de decisiones.

En ambos casos, la Asamblea es la máxima autoridad. Para el caso de Michoacán participan todos los representantes de las familias que la habitan, sin importar el año de antigüedad en ella. La Asamblea toma las decisiones más importantes y el Comité es el responsable de ejecutarlas, es el medio de instrumentación de control del agua por parte de la comunidad. A través del Comité se vigilan los acuerdos y transacciones entre las familias con servicio de agua y el Comité (Sandoval, s.f.). Para el caso de Imbabura, la Asamblea general de usuarios cumple una función similar: las decisiones tomadas en la Asamblea representan mandatos para las JAAP.

Las JAAP están integradas por residentes de la comunidad, designados a través del voto mayoritario de la Asamblea y los cargos directivos son honoríficos. Para ser miembro es necesario estar en goce de los derechos de ciudadanía, residir en la comunidad y ser usuario del sistema, saber leer y escribir, estar al día con los pagos correspondientes al servicio, tener buen prestigio en la comunidad y no ser miembro del gobierno parroquial o cantonal. Para ocupar un cargo en los Comités es necesario contar con buena reputación ante la comunidad y vivir en ella parte del año³²¹, aunque es preferible que sepan leer y escribir, no es requisito indispensable. Sí lo es tener prestigio en la comunidad.

³¹⁹El ámbito comunitario se entiende en su concepción más amplia, a la auto-identificación de un colectivo de individuos, sea por tener en común un territorio, lenguaje, costumbres y actividades. Identidad que les hace diferenciarse de otras comunidades.

³²⁰ Los usos y costumbres son el conjunto de prácticas, hábitos, reglas y concepciones tácitas que orientan las interacciones humanas y las relaciones con el medio ambiente, en correspondencia con el reconocimiento, de pautas y formas de comportamiento por el colectivo e individualmente.

³²¹ La mayoría de las familias rurales en esta región viven periodos de tiempo en Estados Unidos de Norteamérica.

Los Comités, en su mayoría, no cuentan con protocolización legal y solo algunos cuentan con derechos de concesión de agua (otorgado por CONAGUA). Ningún Comité cuenta con normas escritas, aunque hay reglas de comportamiento tácitas y mecanismos de control del agua que han funcionado por generaciones. Las JAAP, en cambio, se encuentran legalizadas en gran parte (78% reportaba el MIDUVI para 2008) ante el organismo estatal rector y alrededor del 64% contaban con un reglamento interno (*Ibíd.*). Para el mismo año, se reportaba que el 44% de los servicios de agua potable³²² de la provincia estaba a cargo de las Juntas.³²³

Respecto a la composición de los Comités y de las Juntas, también se encontraron coincidencias. Las figuras de Presidente, Secretario, Tesorero y (en ocasiones) Vocales, además del operador del sistema hidráulico, son figuras comunes. La permanencia en la directiva en los Comités varía de uno a tres años, mientras que en las Juntas, dos años, aunque en este caso pueden ser reelegidos si la Asamblea así lo decide.

Las funciones y tareas de los Comités se realizan según las capacidades de gestión, técnica y las redes sociales a las que pertenecen sus integrantes (Sandoval, 2011). Sus responsabilidades están asociadas con la operación del sistema, actividades de control (cobros de cuotas, registro de actividad financiera, estimular el pago de cuotas, cooperaciones en trabajos colectivos y en dinero, entre otros), resolución de conflictos, monitoreo (detección de tomas clandestinas, vigilancia de la distribución de agua por tandeo a toda la comunidad, por ejemplo), información (conocimiento del estado físico de las tomas), mantenimiento y gestión (con autoridades de la comunidad y gubernamentales, entre otras). Las Juntas están organizadas también en torno a lograr propósitos puntuales: construcción, operación, administración y mantenimiento del sistema de agua. Esto se combina con trabajos de promoción y educación en salud e higiene entre los habitantes de la comunidad para conseguir el buen uso y mantenimiento del sistema.

Así mismo, en ambos casos, los recursos con los que cuentan ambas organizaciones provienen de la recaudación por la prestación del servicio (aunque en casos puntuales han recibido aportaciones

³²² El mismo reporte indicaba que el 75% de la población de las cabeceras parroquiales rurales tenían acceso a una red pública de alcantarillado, el 10% contaba con unidades sanitarias básicas, el 13% con letrinas con arrastre de agua y el 2% no tienen ningún servicio. Los porcentajes también variarían si se contabilizaran las poblaciones rurales fuera de las cabeceras parroquiales.

³²³ Dichos porcentajes están calculados sobre un estudio que se hizo en las cabeceras parroquiales de la provincia, sin tener en cuenta las comunidades que no son cabecera de parroquial. Si se hubieran tenido en cuenta el resto de comunidades el porcentaje sería mucho mayor.

gubernamentales), situación que genera un amplio margen de autonomía respecto al Estado. En el caso de la Ciénega de Chapala, las tarifas están determinadas por la misma comunidad mediante la Asamblea y pueden ser modificadas por el Comité. Las cuotas mensuales varían entre \$2.3 y \$7.8 dólares estadounidenses mensuales (dependiendo de la comunidad y de la diferenciación entre distintos grupos dentro de la comunidad). Los montos se determinan basándose en el conocimiento que tienen de la comunidad y las interacciones establecidas entre los miembros del Comité, permitiéndoles respaldar su autoridad y continuar con el control del agua como comunidad, aún en los casos donde se presenta alta migración.

Tiene más de una década el debate público sobre el ordenamiento de la administración del agua para consumo humano por los municipios, de tal manera que se pronuncia la falta de legalidad de los Comités y la necesidad de desposeerles la administración del servicio de agua, para asumirlo los municipios. Sin embargo, es un tema no resuelto en la práctica porque gran parte de los municipios en México no tienen la capacidad técnica, humana, financiera y de infraestructura para distribuir agua a todas las localidades rurales, además de que el conflicto social podría recrudecerse con más énfasis.

Las JAAP de Imbabura también se sostienen económicamente gracias al pago de los usuarios por el servicio, así como de donaciones privadas o de aportaciones en casos específicos del Estado. Las tarifas van de \$0.5 a \$3 dólares estadounidenses mensuales y el pago es en función de una cantidad determinada al mes de agua (varía aunque el monto base de agua es 15 m³). Si los usuarios rebasan dicha cantidad el cobro adicional es por metro cúbico, para lo cual en varios casos cuentan con medidores en cada hogar. Las tarifas las establecen las Juntas, de acuerdo a los costos de mantenimiento del sistema.

En torno al cuidado del medio, en ambas experiencias de gestión comunitaria, son los actores locales quienes han generado instituciones bien estructuradas (no necesariamente escritas) de preservación. Tanto en la Ciénega de Chapala como en Imbabura la percepción sociocultural del agua está inmersa en el imaginario de las comunidades y se concibe como vital. Existe una concepción fuertemente enraizada en el imaginario social de las comunidades respecto a la importancia del agua para la vida.

Para el caso de los Comités comunitarios de agua en Michoacán, el valor del agua no es económico, sino que es la valoración social el eje de las interacciones de los miembros de la comunidad, que se articula para suministrarla a las familias. Las interacciones rutinarias en la distribución del

agua han generado instituciones de manejo del agua y han permitido desarrollar capacidades locales para mantener los modos de distribución en temporadas de estiaje, para la ampliación de la red hidráulica y el arreglo de fugas. La comunidad entiende al Comité como el grupo representante de la comunidad para el manejo del agua. Este Comité se ciñe a la determinación de las decisiones comunitarias, e internamente el ocupar cargos en la directiva les permite mantenerse como organización, creando lazos de amistad y solidaridad, establecen arreglos formales e informales, y de constituirse y reconocerse como parientes, vecinos, amigos y como parte de la colectividad con los mismos derechos de acceso al agua (Sandoval, s.f.).

En las Juntas se observó algo similar, en torno a la valoración del agua, así como a la importancia de la organización y la representación de la comunidad en éstas. A ello, se suma el interés de conservación y de retroalimentación con la madre tierra. Las Juntas también desarrollan actividades relacionadas con educación sanitaria o cuidado ambiental, así como de protección de fuentes. Se identificó (Gunther, 2012) que las JAAP también se han hecho responsables de diferentes tareas relacionadas con la protección al ambiente, el tratamiento de residuos, y la educación ambiental y sanitaria. Una de las figuras constantes entre tareas de carácter ambiental es la de reforestación y la limpieza de las vertientes.

En este sentido, en ambas organizaciones comunitarias se detectaron prácticas que hacen efectiva esta concepción del agua y la naturaleza, como las jornadas de trabajo comunitario de limpieza de las fuentes y zonas aledañas. En el caso de las Juntas también se llevan a cabo jornadas sobre educación ambiental, tratamiento de residuos, entre otras.

En las organizaciones sociales de manejo de agua analizadas, el manejo del agua no se reduce a la distribución de agua, sino que se liga su manejo a interacciones entre la comunidad y su ambiente, desde una perspectiva holística del agua, que la integra con el resto de la naturaleza y con las mismas formas de vida en la comunidad.

3. Gestión comunitaria y sustentabilidad

El papel que cumple la gestión comunitaria del agua es central en la conservación del mismo y en la promoción de actividades estrechan la relación entre la comunidad y el ecosistema tierra. En ambos casos analizados predomina una valoración holística del agua. Las prácticas asociadas con la gestión del vital líquido rebasan cualquier actividad centrada en el lucro, sino se enfoca en satis-

facción de necesidades humanas y de los ecosistemas locales. Esto tiene estrecha relación con la cosmovisión cultural/tradicional de la naturaleza: el agua se concibe como vital y no meramente como un recurso (visión hegemónica) lo cual se expresa en el conjunto normas (explícitas e implícitas) y prácticas asociadas a su manejo integral.

Esta relación se manifiesta en diferentes aspectos en los casos de gestión comunitaria abordados. El establecimiento de tarifas en función de las necesidades de los sistemas y por las propias comunidades en forma autónoma, es una de ellas. Las tarifas no representan una cuota de ganancia ni para la organización ni para la comunidad, dado que se establecen para satisfacer las necesidades de funcionamiento y mantenimiento de los sistemas. Aún más llamativo es que la pertenencia a las organizaciones de gestión comunitaria trae consigo un beneficio mayor que tiene que ver con el reconocimiento de sus pares en la comunidad, así como el prestigio social que ello implica. El reconocimiento de sus labores está asociado al bien común y no a lo económico.

Las Asambleas también cumplen un rol fundamental y representan otra de las prácticas que se encuentran insertas en profundidad en las comunidades y fungen como una autoridad por encima de las instancias de gestión (JAAP o Comités). En las Asambleas se manifiesta el sentido de lo comunitario por encima de la individualidad de los miembros de la comunidad. El trabajo colectivo también ha estado presente en las comunidades, en el aporte de mano de obra para la construcción de los sistemas, en las tareas de mantenimiento y protección de las fuentes de abastecimiento de agua; mostrando nuevamente que la comunidad y lo comunitario conlleva beneficios que rebasan lo individual. En ello recae un elemento central para la sustentabilidad.

La sustentabilidad de la gestión comunitaria implica un interés que rebasa lo económico y trasciende la propia gestión del recurso, en contraposición con los postulados neoliberales, incorporando otras dimensiones que promueven la conservación y el respeto por el ecosistema. Por ejemplo, los ritmos de extracción de agua están asociados con el abasto y las necesidades básicas.

La sustentabilidad de la gestión comunitaria radica, también, en las capacidades locales que se fortalecen ante la retirada del Estado enmarcada en las políticas de corte neoliberal. Estas capacidades incluyen saberes, formas y modos de hacer propios para responder a las necesidades vitales, en este caso asociadas con el abasto de agua. La búsqueda de abasto para todas las familias y la organización que esto conlleva señala al sentido de equidad con la aquiescencia del colectivo, es decir la comunidad. La gestión comunitaria contiene elementos de manejo de los recursos hídricos que favorecen la sostenibilidad de los ecosistemas y la gobernanza local, en el sentido que son

actores sociales con capacidades propias en el manejo de recursos locales. Experiencias sobresalientes para ser consideradas en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

En este sentido y retomando las preguntas iniciales que guiaron el trabajo, es posible afirmar que la organización comunitaria en torno al abastecimiento de agua para consumo humano tiene una estrecha relación tanto con la ausencia estatal como con la necesidad actual imperante de sustentabilidad real (en toda la gestión ambiental, no exclusivamente en torno al agua). La gestión comunitaria nos aporta algunos elementos que son necesarios de recuperar para la elaboración de futuras políticas o prácticas asociadas con la gestión ambiental, tal como se ha observado a través de la experiencia de las Juntas y los Comités. Naturalmente, aún quedan muchas interrogantes sin resolver y surgen nuevas. Entre ellas: ¿de qué manera los gobiernos darán apertura real para integrar las experiencias locales a las políticas públicas tras un periodo de políticas neoliberales? y, a la vez, ¿la gestión comunitaria podrá fortalecerse en el contexto de imposiciones estatales en la gestión ambiental?

Bibliografía citada

APPENDINI, Kirsten, GARCÍA, Raúl y DE LA TEJERA, Beatriz. “Instituciones Indígenas Translocales y la Flexibilidad de los Derechos de Propiedad: Estableciendo los Límites del nuevo Institucionalismo”. *Estudios Sociológicos*, septiembre-diciembre, XX (003), 641-656, 2002

FLACSO et al. *Geo Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*. FLACSO – MAE – PNUMA. S/L, 2008.

GUNTHER, M. Griselda. *La gestión social del agua para consumo humano en Ecuador: Imaginarios sociales, instituciones y Buen Vivir*. Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos. UNAM. México, 2012.

GWP (Global Water Partnership). *Gobernabilidad efectiva del agua. Discusión en Ecuador* (paper). GWP – SAMTAC. S/L., 2003.

JOURAVLEV, Andrei. *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. CEPAL – Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 2004.

KENNETH, Frederick et al. “Administración del suministro de agua potable y alcantarillado” en Southgate, Douglas et al. 1996. *Diagnóstico sobre los problemas ambientales urbanos en el Ecuador*. USAID-Corporación Oikos. Ecuador, 1996.

KOONTZ, Harold y WEIHRICH Heinz. *Administración, una prospectiva global*. Editorial McGraw-Hill, 12ª edición. México, 2004.

MEINZEN-DICK, Ruth y KNOX, Anna. “Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: a conceptual framework”. *Workshop drart* (pp. 2-40), 15 julio, mimeo, 1999.

MIDUVI. “Provincia de Imbabura” en MIDUVI. *Análisis de la situación de los servicios de agua, saneamiento y residuos sólidos en las cabeceras parroquiales rurales del Ecuador*. MIDUVI. Ecuador, 2008.

ORÉ, María Teresa et al. *El agua, ante nuevos desafíos. Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia*. OXFAM – IEP. Perú, 2009.

PAZMIÑO VINUEZA, Diego. *El régimen administrativo del agua y los servicios públicos* (mimeo). UASB. Ecuador, 2004.

ROMERO LANKAO, Patricia. “Mano invisible: ¿gestora eficiente de un uso sustentable del agua?”, en: *XX Seminario Internacional sobre Agua, Medio Ambiente y Desarrollo en México*, Colegio Michoacán, Zamora Michoacán. México, 1998.

SANDOVAL MORENO, Adriana. s.f. *Grupos locales y manejo del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán*, Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades, UNAM. (en prensa).

_____. “Manejo del agua: Contrastes entre lo comunitario y lo gubernamental en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México”, en *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Vol. 8, No. 3 septiembre-diciembre, Colegio de Postgraduados, México. pp. 367-385, 2011.

SVAMPA, Maristella y ANTONELLI, Mirta. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Ed. Biblos. Buenos Aires, Argentina, 2009.

YÁÑEZ COSSÍO, Fabián. “Proyecto de modernización del sector de agua potable y saneamiento” en *Competitividad internacional y exportaciones*. CORDES. Ecuador, 1998.

ZAPATTA, Alex. *Una aproximación a los conflictos por el agua en Ecuador*. Foro de los Recursos Hídricos. Ecuador, 2008.