

SEMINARIO INTERNACIONAL  
“La nueva ruralidad en América Latina”

MESA DE TRABAJO: **Desarrollo rural y medio ambiente**

**LA TOMA DE DECISIONES EN EL MANEJO DEL AGUA  
EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE  
COTACACHI-ECUADOR**

Fundación Heifer Project-HPI  
Instituto de Estudios Ecuatorianos-IEE  
Terranueva  
Proyecto SANREM- Agricultura sustentable y manejo de recursos  
Naturales.

Florencia Campana  
Mary García

Bogotá, Agosto 2000

# LA TOMA DE DECISIONES EN EL MANEJO DEL AGUA EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE COTACACHI

## INTRODUCCIÓN

El manejo de los recursos naturales es en la actualidad un eje presente en las múltiples propuestas de políticas públicas estatales y de las ONGs de desarrollo, como consecuencia de un consenso internacional construido a partir de las cumbres y conferencias mundiales, frente a lo que se ha denominado “crisis ambiental”.<sup>1</sup>

Aunque existe un acuerdo casi unánime de que la relación de los seres humanos con la naturaleza ha venido causando un deterioro paulatino del equilibrio ecológico, las perspectivas desde las que se aborda esa relación problemática son diversas. En términos generales, variados autores coinciden que habrían básicamente dos corrientes de pensamiento que alimentan acciones tanto de movimientos sociales cuanto de prácticas estatales. Estas corrientes son la ecologista cuya perspectiva teórica busca preservar, conservar y proteger la naturaleza; y la ambientalista que, de acuerdo al enfoque económico o societal, se divide en la corriente que promueve el desarrollo y aquella que enfatiza en abordar la crítica situación ambiental con sus múltiples relaciones, esto es lo socio-político, económico y cultural, dentro de ámbitos locales, sin dejar de tomar en cuenta las determinaciones de las relaciones con los ordenamientos nacionales e internacionales.<sup>2</sup>

Es en el campo discursivo de esta segunda corriente donde se disputa el status de verdad de las prácticas en torno al manejo de los recursos naturales en países como el Ecuador, donde el tema ambiental está directamente relacionado con las condiciones de pobreza.

---

<sup>1</sup> Este concepto ha sido rebatido en el sentido de que lo que existe es un problema en la forma de apropiación de los recursos ambientales, por tanto no es un problema de la naturaleza sino de la organización económica, social y política que domina el planeta.

<sup>2</sup> Jácome, Francine, Movimientos ambientales y cooperación en el Caribe, en Los retos de la cooperación ambiental. El caso del Caribe, Edit. Nueva Sociedad, Venezuela, 1996. Ver también Fabre Platas, Danú ¿Gestión ambiental y construcción de nuevos sujetos en América Latina?, en Ecuador Debate, CAAP, Quito, 2000

Estos enfoques que se han estructurado en discursos por medio de los cuales los sujetos sociales construyen simultáneamente prácticas y representaciones alrededor de estrategias en dirección a resolver los problemas ligados al deterioro de los recursos naturales, han activado tendencias en las que se sustentan propuestas de intervención tanto desde el Estado cuanto de las ONGs. En efecto, dentro del discurso “desarrollista”, una respuesta a la escalada del desequilibrio ecológico ha sido el manejo técnico de los recursos, mientras que la respuesta de la sostenibilidad subraya la necesidad del crecimiento económico en condiciones que permitan su permanencia dentro de las coordenadas del tiempo y del espacio. En la actualidad, la tendencia dominante dentro del discurso del desarrollo sostenible entiende que los mecanismos que sustentarían dicho equilibrio y la tan buscada igualdad social, son aquellos que impulsan el libre mercado.

Para la perspectiva que subraya la necesidad de responder a la demanda del manejo de los recursos, interrelacionando los aspectos económicos, socio-políticos y culturales, lo que se pretende es construir una nueva racionalidad productiva que tome en cuenta el respeto a la diversidad cultural, la participación ciudadana en los procesos decisionales y la equidad en el acceso a los recursos, que significa en síntesis una **re-apropiación social** de la naturaleza<sup>3</sup>.

Si bien esta clasificación sirve para un acercamiento de orden metodológico, la existencia concreta de estos discursos se produce en su circulación cotidiana, donde constantemente se interceptan contaminándose con prácticas discursivas que han estado organizando la vida de la sociedad. Al encontrarse estos discursos con formas de organización societal que han acumulado relaciones específicas de convivencia con la naturaleza, como son las campesino-indígenas, el manejo de los recursos naturales se complejiza produciendo desencuentros, y alianzas, pero también readecuaciones

---

<sup>3</sup> Leff, Enrique, La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible. Resumen del Capítulo 1 de libro “Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo XXI, México 1998. Claes Htm, julio 2000

discursivas, procesos en donde se pone a prueba el ejercicio del poder para lograr los fines perseguidos.

La **toma de decisiones** en el manejo de los recursos naturales es un proceso muy ilustrativo de la existencia concreta de los discursos, en el que se activan sujetos y prácticas para construir futuros sobre la base de compartir valores, ideales, intereses y modos de vida.

Una entrada al análisis de la toma de decisiones como proceso propone identificar la estructura de alianzas con sus respectivas propuestas y planteamientos. Se denomina a esta unidad de análisis **coalición de persuasión**, la misma que permite ordenar la diversidad de sujetos alrededor de un conjunto de creencias básicas compartidas, y por lo tanto captar los puntos de intersección de los discursos en circulación<sup>4</sup>.

Estos elementos teóricos orientan nuestro acercamiento a las Juntas de agua, entendiéndolas como un espacio en donde los discursos del manejo de recursos naturales –producidos y elaborados por sujetos externos- se readecuan a las necesidades de reproducción y construcción de la identidad campesino-indígena de las comunidades andinas.

## **CONTEXTO MICROREGIONAL**

Cotacachi es un cantón de la Provincia de Imbabura, situado en la sierra norte del Ecuador. Tiene una población de 35.000 habitantes distribuida el 80% en el área rural y el 20% restante en el sector urbano. Aproximadamente el 45.7% está compuesta por población indígena.

La microregión tiene dos zonas bien diferenciadas entre sí. La subtropical ubicada en la parte occidental del Volcán Cotacachi, ocupa el 80% de la superficie. Posee extensas zonas de bosques nublados en las estribaciones de

---

<sup>4</sup> Sabatier Paul and Jenkins-Smith, Hank, las denominan como *advocacy coalitions* (*Coaliciones de persuasión*). Flora, Cornelia, *The advocacy Coalition Framework: A theoretical Frame for SANREM to Address Policy Change and learning*, 1999.

la cordillera, así como una importante área de bosque húmedo tropical y subtropical. La zona andina situada en la parte oriental del volcán, ocupa el 20% de la superficie. Aquí se localiza la mayor parte de la población del cantón, el 60.7%.

Esta zona ha sido el asentamiento ancestral e histórico de la población campesina indígena y sus comunidades. Aquí se localizan también las grandes y medianas haciendas tradicionales y las nacientes empresas agrícolas.

En ésta área están ubicadas grandes superficies de páramos (páramo pluvial subalpino) y subpáramos (bosque muy húmedo montano), formaciones ecológicas importantísimas para el equilibrio ecológico y el manejo de las cuencas hidrográficas, por ser recolectoras de agua<sup>5</sup>.

El minifundio es la forma más común de tenencia de tierra entre los campesinos de la zona andina. No existen datos actuales sobre la estructura de propiedad de la tierra en el Cantón, pero según un diagnóstico de 1991, el 89.5% de las familias campesinas de Cotacachi se sitúa en lo que califican como un *sistema de producción de campesinos migrantes*, de los cuales un 72.0% corresponde a las UPAs con acceso a menos de 1 hectárea y el 17.5%% a las unidades comprendidas en el estrato de 1 a 3 hectáreas. El promedio de tenencia por familia bordea la 0.42 hectárea en el caso de los propietarios de menos de 1 hectárea y 1.61% ha. para los otros<sup>6</sup>.

La producción agropecuaria es la principal actividad alrededor de la cual funciona la economía del Cantón. No obstante, se evidencian graves problemas en la producción agropecuaria, especialmente para los pequeños campesinos indígenas y mestizos, debido principalmente a la escasa disponibilidad del recurso tierra y a la desigual distribución del agua de riego.

---

<sup>5</sup> Bravo, Elizabeth, Diagnóstico preliminar ecológico del Cantón Cotacachi, Acción ecológica, Quito, 1991.

<sup>6</sup> Pre-diagnóstico y estrategia de Desarrollo del Cantón Cotacachi, Documento de trabajo, CAAP, Quito, 1991.

Las fuentes de abastecimiento de agua en el nivel cantonal son los ríos, las vertientes, acequias, pozos . Existen siete fuentes de agua en la zona andina, de las cuales el 70 % son de acceso y uso de las grandes y medianas propiedades, mientras que solo el 30 % son para las comunidades campesinas<sup>7</sup>.

Hay un enorme déficit de infraestructura hidráulica: acequias muy antiguas, baja cobertura de agua potable especialmente en el área rural, y pozos someros mal construidos. Las acequias se caracterizan por ser tomas directas de los ríos y quebradas sin obras adecuadas y sin sistemas de sedimentación; existen canales pequeños sin revestir y con trazado inconveniente, sin obras de distribución y control de aguas. Faltan drenajes para protección de los suelos, y el agua de riego es susceptible de contaminación por los agroquímicos utilizados en especial por las haciendas<sup>8</sup>.

La falta de infraestructura incide en la disponibilidad de recurso, por lo que son frecuentes los conflictos entre las comunidades y las haciendas y entre las mismas comunidades campesinas por la distribución del recurso.

No hay un manejo sostenible a nivel de cuencas y microcuencas, que se refleja en la disminución de los caudales de vertientes y ríos. Se evidencia que los caudales de agua en la microregión habrían disminuido un 30 % durante los últimos 10 años. Igualmente, se nota cada vez más sequía durante los meses de verano: junio, julio y agosto, que afecta principalmente a los pequeños campesinos que casi no cuentan con infraestructura de riego<sup>9</sup>.

### **Organización de la población campesina en la zona andina**

En el área rural andina se ha desarrollado y consolidado principalmente la comuna que es la forma organizativa generalizada entre la población campesina indígena y mestiza. Las comunas se fueron formando a raíz de la

---

<sup>7</sup> Borja, Raúl, Diagnóstico de las comunidades de influencia de UNORCAC, Mimeo, 1998.

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Ibid

promulgación de la Ley de Organización y Régimen de comunas en el año de 1937. Todas las comunas cuentan con Cabildos que son los que formalmente representa a la comunidad frente al mundo exterior, toman decisiones y planifica las actividades comunales (mingas de trabajo, fiestas).

En el pasado, las comunas tenían un papel muy importante en la asignación de los recursos naturales a las familias en las comunidades andinas. Sin embargo, según señalan los estudios, estas se habrían debilitado paulatinamente. En la zona andina, debido a la escasez de tierras entre los campesinos, se produjo un movimiento de avance hacia los páramos y la privatización familiar de este espacio comunal. El resultado final de este desplazamiento, fortaleció a las unidades familiares. En la medida que ya no existen tierras comunales, no hay posibilidad de reasignación de recursos a las familias<sup>10</sup>.

La mayoría de las comunas campesinas indígenas y mestizas localizadas en la zona andina, están agrupadas en una organización de segundo grado (OSG) denominada UNORCAC que es la organización campesina más representativa de la microregión<sup>11</sup>.

La organización comunal se ha diversificado para adecuarse a los nuevos discursos de las instituciones externas. Es así que se han formado organizaciones de mujeres, de jóvenes, asociaciones de productores que buscan lograr demandas más específicas para su grupo. Esta adecuación a las nuevas propuestas institucionales se concreta cuando se produce una confluencia con los intereses de las familias comuneras. Las Juntas de agua se inscriben en esta transformación de la organización comunal. Su rol más específico es la administración de los sistemas de agua y la gestión para la

---

<sup>10</sup> Martínez, Luciano, Estrategias productivas de las comunidades de Cotacachi, Documento de trabajo, CAAP, Quito, 1985.

<sup>11</sup> La UNORCAC-Unión de Organizaciones campesinas de Cotacachi, fundada en 1977, agrupa a 43 comunidades, pero además a las Juntas de agua, grupos de mujeres, Clubs deportivos de jóvenes, Juntas forestales, asociaciones de productores.

construcción de nuevos sistemas, pero además la dinamización de la participación comunal<sup>12</sup>.

El deterioro de los sistemas ecológicos ha llevado a la disminución de la cantidad y calidad de agua para el riego, consumo humano y doméstico; por ello el agua, en la actualidad es un recurso muy valorado para la supervivencia de los pobladores, incluidos los hacendados que también comienzan a sentir los estragos de su escasez, aunque es más sentida por los campesinos debido a la desigual distribución del recurso. En respuesta, se ha generado un interés creciente por organizarse para acceder a su uso.

En este contexto las juntas de agua han ido adquiriendo mayor capacidad de convocatoria, movilización y poder organizativo, razón por la que en algunas ocasiones se han generado problemas con los cabildos respecto a la legitimidad de la representación comunitaria.

### **EL DISCURSO<sup>13</sup> DE LO AMBIENTAL EN LAS REPRESENTACIONES CAMPESINO-INDÍGENAS**

En 1999 se realizó en Cotacachi la Cuarta Asamblea Cantonal con la presencia de “actores” que han venido apoyando la gestión participativa impulsada por la municipalidad presidida por un alcalde indígena<sup>14</sup>. Entre estos actores se podía contar con organizaciones campesinas-indígenas, organizaciones mestizas de origen más bien urbano, fundaciones que desarrollan actividades directamente ecologistas (promueven el turismo ecológico por ejemplo) y organizaciones no gubernamentales que apoyaban el proceso de gestión participativa.

---

<sup>12</sup> Con la Ley de aguas de 1972 fue abolida la propiedad privada del agua y ésta pasó ser propiedad del Estado. Los usuarios solo tienen derecho al usufructo del recurso dentro del marco de una organización que puede ser un directorio o junta de agua establecidos legalmente.

<sup>13</sup> La noción de discurso usada se refiere simultáneamente a la expresión del lenguaje hablado y a las prácticas que lo acompañan.

<sup>14</sup> Auki Tituaña fue electo alcalde de Cotacachi en 1996, convirtiéndose en el primer alcalde indígena del cantón, en un proceso electoral donde también por primera vez participaba un indígena como candidato a este cargo.



Durante este evento fue fácil identificar los matices diferenciadores dentro de un discurso que, en términos generales, podía calificárselo como ambientalista. Esos matices se articularon en torno a un discurso que promovía acciones como la declaratoria de Cotacachi como un “cantón ecológico” y en torno a otro que subrayaba los problemas que vivía la población campesina como consecuencia del deterioro de los recursos naturales y las consiguientes carencias que profundizaban las condiciones de pobreza.

Si bien estas posiciones respondían a demandas nacidas de la particular ubicación geográfica y los específicos procesos sociales que habían vivido sus habitantes (comunidades de colonos por un lado y comunidades indígenas por otro); y además, podían confluír en la construcción de una propuesta de gestión ambiental integral que daría respuestas a las demandas de los diferentes sujetos sociales involucrados, las perspectivas desde donde se abordó el “problema ambiental” puso en evidencia las necesidades diversas en el uso/tiempo de los recursos naturales. Un uso físico y un uso cultural que prevé las condiciones futuras de supervivencia.

Si, para los unos era importante preservar los recursos naturales – especialmente aquellos que se encuentran en la zona de amortiguamiento de la reserva ecológica<sup>15</sup>, potencialmente amenazados por actividades mineras dada la característica geológica de la zona y las políticas impulsadas desde el estado<sup>16</sup>; para los otros, el deterioro de los suelos y la disminución paulatina de las fuentes de agua, en un contexto de minifundio y presencia de haciendas<sup>17</sup>, la prioridad era encontrar respuestas concretas y rápidas para ir modificando positivamente su situación actual.

En la lectura más inmediata de este discurso afloraban sus demandas inscritas en satisfacer las carencias de índole material. Sin embargo, los dispositivos simbólicos de los que hicieron uso, como la utilización de su lengua vernácula para debatir en torno a los recursos naturales, en un contexto

---

<sup>15</sup> En el cantón Cotacachi se encuentra parte de la reserva ecológica Cotacachi-Cayapas cuya extensión es de 204.420 hectáreas, establecida en 1968.

<sup>16</sup> Nos referimos a la zona subtropical del cantón.

blanco-mestizo, aludió a una voluntad de valorar una identidad étnica diferenciada. Así, las demandas materiales no estaban aisladas, sino que se inscribían en un proyecto de supervivencia como comunidades indígenas.

Curiosamente el discurso que dominó la Asamblea fue el ecológico/ambientalista en los términos tradicionales, es decir de protección y conservación de la naturaleza a través del impulso de procesos que llevaran a la declaratoria de Cotacachi como "Cantón ecológico", al desarrollo del turismo ecológico y, a la territorialización del cantón para ordenar las actividades económicas; pues fue el discurso que los dirigentes más prestigiados esgrimieron. De alguna manera se repitió un fenómeno ya identificado anteriormente y que tiene que ver con el discurso ecológico manejado solo por élites dirigentes, en especial mestizas<sup>18</sup>.

Si bien esta entrada nos podría encauzar en una discusión sobre las posturas que tienen los diversos movimientos ambientales y su impacto en los grupos sociales concretos, la intención es más bien reflexionar alrededor de los problemas que aparecen en la confluencia de discursos que subrayan la relación **ambiente-economía** y, **ambiente y sociedad**; un discurso generalmente manejado por las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y otro que aparece perfilado en la cotidianidad del campesino indígena de la zona a través de una visión menos segmentada del manejo de los recursos naturales.

Esta reflexión puede dar pautas para explicar esa suerte de desencuentro entre esos discursos y dar luces sobre los procesos de toma de decisiones en el manejo de los recursos naturales y, de forma específica en relación con el agua.

---

<sup>17</sup> Se hace referencia a la zona andina

<sup>18</sup> En el estudio Participación política indígena y cambios en el poder local, Hernán Ibarra señala que "la temática del medio ambiente aparece muy claramente enunciada por los curas y los miembros de DECOIN, una ONG que actúa en la zona". Esta apreciación la obtuvo en una Asamblea realizada en Intag en 1996

Como es conocido, dadas las condiciones de vida que existen para la mayoría de habitantes de nuestros países, la presencia de perspectivas ecologistas que subrayan las necesidades conservacionistas bastante desarrolladas en los países del norte, no han podido enraizarse en las políticas ni estatales tampoco de instituciones que trabajan directamente con las comunidades. En ese sentido el manejo de lo ambiental ha debido insertarse en el ámbito del “desarrollo”, es decir abordar lo ambiental más allá de la presencia física de la naturaleza y entenderla como “recurso” , vale decir como medio de subsistencia, o elemento disponible para satisfacer necesidades materiales. El desarrollo sostenible sería una versión de esta perspectiva ambientalista<sup>19</sup>.

Aparentemente las necesidades de los campesinos andinos de Cotacahi generadas desde los limitados recursos que disponen –poca tierra y agua cada vez más escasa- confluirían en este discurso en la medida que buscan modificar su condición de pobreza y satisfacer necesidades más inmediatas. Bajo este paraguas se podría interpretar la importancia que han otorgado a las Juntas de agua, respondiendo al marco jurídico propuesto por el Estado. Sin embargo, las necesidades de reproducción campesina en la zona aluden, más allá de la reproducción económica, a la supervivencia de la comunidad étnica. Por lo tanto, el manejo de los recursos naturales, si bien tiene que responder a la producción agropecuaria, no deja al margen las consideraciones de índole social, política y cultural.

En ese sentido, las prácticas del manejo de recursos naturales de los campesinos indígenas –y fundamentalmente del agua por su particular importancia- parecería que se inscriben en un discurso ambientalista en el que los problemas de la naturaleza como recurso se entrelazan con los problemas relativos a la organización social y política para producir su identidad. Una construcción del “nosotros” que dentro de un imaginario colectivo dominante caracterizado por el racismo y la discriminación, en una organización político-estatal excluyente, es definitoria a la hora de mantenerse como comunidad.

---

<sup>19</sup> Jácome, Francine, Movimientos ambientales y cooperación en el Caribe, en Los retos de la cooperación ambiental. El caso del caribe, Edit. Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

Así pues, en el objetivo de acceder a los recursos para pervivir defendiendo las particularidades sociales y culturales, la organización comunal se adapta a las nuevas condiciones de intervención institucional. Las disputas de representatividad en torno a las juntas de agua entre las posiciones que dan un rol exclusivamente administrativo de los sistemas de agua y aquellas que enfatizan a las juntas como espacios de fortalecimiento organizacional, ilustran ese proceso de readecuación discursiva. Así, el ex presidente de la junta de aguas de Chumabí afirmaba:

*“...algunos compañeros dicen que la (Junta) Central no tiene que ser importante, pero creo que es importante porque dentro de las once comunidades nosotros hemos organizado, habíamos apoyado en la política, que tenemos Alcalde, tenemos Concejal; a la final la Junta central fue fuerte en eso y hemos trabajado lo posible, porque dentro de las once comunidades creo que una votación si hay unos mil; entonces habían políticos que querían invadir la Central.”<sup>20</sup>*

El párrafo sintetiza tres puntos importantes de resaltar a propósito de los espacios construidos para el manejo de recursos naturales; por un lado aparecen las discrepancias entre dos ejes de poder dentro de las comunidades -cabildos y juntas de agua- por adjudicarse capacidades político-organizativas, a la vez que se visualiza el poder que ha ido adquiriendo la organización formada para el manejo de un recurso natural; un poder que radica en su capacidad de convocatoria y movilización. Así mismo se evidencia que un espacio abierto para cumplir aparentemente un rol específico: manejo del recurso agua, de manera más bien fácil se desliza a un rol concientizador de la comunidad en el ejercicio ciudadano del sufragio y apuntala procesos de construcción de un poder dentro de la democracia representativa. Y, finalmente, el reconocimiento, por parte de actores políticos externos, de la capacidad organizadora de las juntas de agua con el consiguiente intento de utilizarlas para sus intereses.

Es importante tener presente que este discurso más cercano a la postura que relaciona de manera integral el uso de los recursos ambientales con los procesos socio-políticos, no es el único esgrimido por la lógica campesina-indígena de la zona. Así por ejemplo, el coordinador del departamento del

---

<sup>20</sup> Entrevista a ex presidente de la Junta Central de Agua de Chumabí.

ambiente de la UNORCAC, quien coordinó un proyecto de reforestación ejecutado por esta organización, manifiesta que el elemento obstaculizador del manejo de los recursos naturales es la intersección de lo “técnico” y lo “político”, en estos términos:

*“Lo que pasa es que pasamos peleando dentro de la organización (UNORCAC). Que manejen dos brazos, el uno político y el otro técnico. A veces ocurre que se mezclan las dos cosas, lo tornamos político el asunto (...) Eso no va a desaparecer, la intención no es que desaparezca (lo político) pero que ellos manejen sus dos brazos: aparte lo político de lo técnico, pero siempre estamos mezclando.”<sup>21</sup>*

Estas percepciones diversas se explican por la posicionalidad que cumple cada uno de los actores entrevistados. Si en el primer caso la voz que se expresa es la del sujeto político con un rol de dirigente indígena y campesino, en el segundo, la voz que se hace escuchar es la del sujeto, igualmente indígena, pero con responsabilidades técnicas en procesos específicos de manejo de recursos. No obstante esta racionalidad pragmática, el entrevistado tiene que reconocer que la ejecución de los proyectos pasa por una previa aceptación social por parte de la comunidad:

*“Los técnicos pueden decir maravillas, pero si a ellos no les gusta, se va al carajo lo que los otros digan. Que ellos lo decidan y que la UNORCAC les apoye al decidir y que vean la mejor opción de cómo proteger sus recursos naturales y asegurar la calidad y cantidad de agua”<sup>22</sup>*

Es en ese mismo “debate” de la importancia de lo socio-político frente a lo técnico del discurso ambientalista, se inscribe la percepción campesino-indígena de las relaciones que la junta de agua debe tener con la municipalidad. Si por un lado se le mira al Municipio como una entidad con deber de asistir técnicamente a las juntas de agua, no se deja de ver el rol político que podría cumplir el Alcalde como miembro del pueblo indígena:

*“...el Municipio como gobierno local tiene su queja (falla), debería dar capacitación, técnicamente capacitarnos y también si no hay agua suficiente, donde nosotros estemos tramitando otra fuente de agua, tal vez que nos den estudio técnico, porque el municipio es un ente que trabaja para las comunidades”<sup>23</sup>.*

---

<sup>21</sup> Entrevista al Coordinador del departamento del ambiente de la UNORCAC.

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Grupo focal con representantes de juntas de agua

Pero al mismo tiempo se demanda un apoyo para fortalecer la junta central de agua como una organización con potencial movilizador y de respaldo político a la UNORCAC, desmotivando así propuestas de “descentralización” para un micro manejo del sistema de agua en cada comunidad:

*“ el Alcalde tiene que dar más fuerza a la Central, y la organización no tiene que buscar que haga la descentralización, que administre cada comunidad; mejor sería unificarnos (...), por mí no he querido que separemos, porque siendo como otros dirigentes malos inmediatamente diría: mi grupo por acá, hasta luego la UNORCAC”.*<sup>24</sup>

De hecho, los requerimientos técnicos para un mejor manejo de los sistemas de agua están presentes demandándolos en todos los niveles institucionales: a la propia UNORCAC, al municipio, a las ONG que trabajan en la zona e instituciones estatales directamente relacionadas con el manejo del agua. Sin embargo en su discurso nunca dejan de anotar la importancia del lado político de ese manejo que está relacionado con las formas no equitativas en el acceso al recurso y la responsabilidad del Estado frente a ellas. Así se expresaron al referirse a la gestión de la Agencia de Aguas<sup>25</sup>:

*“..Porque las partes de los campesinos, de los que vivimos arriba, de una u otra manera estamos cuidando, entonces la ciudad, los hacendados, a manos limpias se cogen el agua, entonces eso queremos revertir un poco, capaz de que todo ese tipo de cosas se les cobre a las haciendas y a las ciudades, y sea revertido a la parte alta. (...) Lastimosamente la agencia de aguas, de lo que conozco, ahí está, no hay tantos recursos económicos (...) creo que se les hace difícil para ellos también entrar a inspeccionar (...) Entonces claro, revisan las cuencas, los mapas, cogen y hacen las coordenadas, nada más y ya está listo. Entonces yo creo a ratos que son inoperantes porque no tienen los conocimientos técnicos ni humanos ...”*<sup>26</sup>

Parecería que en el debate de cómo resolver la relación distorsionada entre seres humanos-naturaleza las respuestas campesinas no van únicamente por el lado técnico, ni tampoco por el lado de una disminución de la pobreza con proyectos de desarrollo económica y ambientalmente “viables”, sino con una modificación de las relaciones de poder que haga posible la equidad económica y social y el respeto a la diversidad cultural.

---

<sup>24</sup> Entrevista al ex presidente de la Junta de Aguas de Chumabí

<sup>25</sup> Institución estatal dependiente del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en cuyas manos está la resolución de adjudicaciones de caudales y de conflictos de agua.

## La toma de decisiones en la gestión ambiental campesina

La construcción-reproducción de la comunidad indígena como unidad portadora de una identidad diferenciada de la sociedad blanco-mestiza, requiere de procesos participativos directos de sus miembros en la toma de decisiones más importantes; son estos procesos los que permiten construir la legitimidad de las decisiones, paso previo y necesario para que puedan ejecutarse. De hecho, en los subterráneos de esos procesos se activa un ejercicio de poder que ilumina el entramado de relaciones de parentesco y reciprocidad muy propias de la comunidad indígena.<sup>27</sup>

La práctica democrática en la toma de decisiones de las Juntas de agua reproduce la lógica de participación comunitaria. Esta práctica algunas veces aparece como obstaculizadora para la agilidad de los procesos, especialmente para una racionalidad occidental donde la eficiencia está dada por el menor uso del tiempo para cualquier actividad. No obstante, dentro de las representaciones campesino-indígenas, el tiempo utilizado para la discusión del tema sujeto a la decisión y sus interrelaciones no es importante, cuanto la calidad de la decisión:

*“Yo por ejemplo no puedo tomar decisiones mientras no tenga una asamblea. No puedo decir esto hago porque soy presidente y punto, sino que hay que esperar que la gente participe y tome la decisión para uno hacer lo mejor; claro que en pequeñas cosas, en cosas que no les ofendan sí se puede, pero en cosas bien grandes sí es molesto mismo, entonces la gente habla, rechaza al presidente, así que toca estar ahí mismo y ahí mismo”.*<sup>28</sup>

La calidad de la decisión, como se puede ver, está directamente relacionada con lo que la mayoría desea, configurando así una forma muy directa de intervención de la comunidad en la gobernanza de sí mismos. Es muy importante resaltar el papel conductor del dirigente en esta percepción, donde

---

<sup>26</sup> Grupo focal con juntas de agua

<sup>27</sup> “... el poder comunitario depende de las redes sociales de parentesco, vecindad y afinidad que funciona en la comuna, y éstas de la capacidad de acceso a los recursos, especialmente la tierra que permite activar permanentes formas de reciprocidad que posibilitan la estructuración de núcleos de poder, que determinan los programas que en una comunidad se ejecutan.”

Ramón, Galo Comunicación y toma de decisiones alrededor de la forestación en las comunidades campesinas. Ecuador, en Jaime Urrutia Ceruti, Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas, Edic. Abya Yala, Ecuador, 1995.

<sup>28</sup> Grupo focal con juntas de agua

la representación política-social cumple el papel de facilitación-orientación para que el interés de la comunidad pueda expresarse.

En esa misma dirección puede leerse la importancia que se da a las asambleas como espacio donde se concreta un poder que legitima la decisión:

*“...a veces hay mil personas, pero los que deciden son dos ; entonces para qué reunirnos tanta gente, podíamos estar solamente los dos, pero yo pienso que, en otro nivel, tiene que estar las mil personas pues aunque sean dos los que deciden, que se sientan respaldados por las mil personas. (...) creo que en ese sentido la participación es decisiva en la toma de decisiones sobre todo.”*<sup>29</sup>

De otro lado, la aseveración de que las decisiones tienen que ser el resultado de los consensos alcanzados por la comunidad, casi siempre está acompañada de las dificultades para lograr la “colaboración” de las familias con los dirigentes. El discurso de la toma de decisiones está entonces, completamente relacionado con la ejecución de esas decisiones.

De este manera, parecería que no es solamente la legitimación de la toma decisional a través de un ejercicio democrático el elemento conducente a un manejo más fructífero de los recursos naturales –en este caso del agua- sino que se hace necesario una modificación en las nociones de los roles del sujeto dirigente por parte de los miembros de la comunidad, y en forma simultánea la apropiación de un rol más activo de éstos. De hecho, la demanda de transformación de las relaciones dirigentes-comunidad es explícita por ellos de la siguiente forma:

*“Ellos piensan (los miembros de la comunidad) que cada junta tiene su función que es de trabajar en la comunidad, pero no toman en cuenta que el presidente es el gestor, o el que hace gestiones para la comunidad, ellos toman como que es el presidente el que va a trabajar y va a hacer, y esto es por falta de capacitación. Ellos deben saber el rol del presidente o de la directiva y qué responsabilidades tienen los comuneros”*<sup>30</sup>

Cómo explicar ese desencuentro entre comunidad y dirigentes que tiene en sus manos el manejo de recursos naturales tan vitales como el agua? Un intento de respuesta que habría que profundizarla se encuentra en la misma aseveración del dirigente: falta de conocimiento y aceptación completa del tipo

---

<sup>29</sup> Ibid

<sup>30</sup> Ibid



organizacional como es la junta de agua para que hagan posible el compartir responsabilidades, y esto en la medida en que ellos mismos han constatado la diferencia de respuesta de la comunidad en momentos también diferentes: *"Cuando se inicia el proyecto todos están en la minga, es lindo verles, llevan su cabito, se dan la mano, pero el momento en que alguien asuma el poder allí dejan de colaborar, le dejan solo, pero de ahí en mingas ellos colaboran"*.<sup>31</sup>

También es importante resaltar que ese comportamiento en el que los miembros de la comunidad no se sienten aludidos para la concreción de lo "decidido", se explica por la pérdida de confianza en los dirigentes, relacionada con la veracidad de los apoyos externos gestionados por ellos: *"cuando ha habido problema es debido a que la gente se ha vuelto incrédula, porque ha habido muchos engaños; no es culpa de los presidentes, a veces puede ser su culpa..."* Por lo general las causas de esta experiencia negativa que bloquea la posibilidad de esperar que se haga posible lo que se desea, tienen que ver con dos problemáticas: el tipo de ejercicio institucional de los organismos que toman contacto con las comunidades, y el nivel de comunicación alcanzada entre las instituciones externas y los dirigentes.

No hay que perder de vista que un elemento decisivo que dificulta la ejecución de la decisión tiene que ver con los tiempos que les queda a los miembros de la comunidad, luego de las actividades directamente relacionadas con la reproducción familiar, y que en esta zona están ligados a los procesos migratorios temporales. Interviene también la valoración real al objetivo que se persigue. Es muy conocido que la participación de la comunidad es alta cuando los objetivos son visibles, como construcción de los sistemas de agua; y es baja cuando son objetivos no palpables de forma inmediata.

### **Las alianzas en el proceso de toma de decisiones**

Si bien la toma de decisiones en la comunidad campesina alude a una estructura más específica como es la Junta de aguas y Asamblea comunal,

---

<sup>31</sup> Ibid.

también se enlaza con procesos decisionales ubicados en otros niveles, que pueden ser las instituciones que actúan en los ámbitos legal-administrativo, técnico-financiero y político-organizacional. En esta línea de enlazar intereses que convergen con los suyos se construyen las denominadas coaliciones de persuasión.

La importancia de estructurar estas asociaciones radica en comprender que el problema del manejo de los recursos naturales, en este caso el agua, conlleva la confrontación permanente de intereses por el uso de éstos. De ahí la necesidad de desplegar tácticas de convencimiento para legitimar, ya por medios legales o a través de la demostración de los beneficios que podrían darse, una decisión y no otra.

Un ejemplo del funcionamiento de las coaliciones es el grupo de aliados constituido por cuatro juntas de agua de las comunidades de Imantag, Peribuela, Colimbuela y Morlán; una ONG –CESA-<sup>32</sup> y la Organización de segundo grado UNORCAC, que disputan caudales de agua con una hacienda. El futuro deseado que comparten los miembros de esta coalición es el mejoramiento de la actividad agrícola y el fortalecimiento organizacional para la gestión de los recursos naturales como el suelo, cuencas hidrográficas y páramos, y por consiguiente la supervivencia de las comunidades.

El enfrentamiento con los intereses particulares del hacendado, que tiene influencias políticas a nivel gubernamental, pone en juego un ejercicio de poder de esta coalición para persuadir a la instancia estatal de decisión administrativa –la Agencia de Aguas- de que la asignación del caudal para la hacienda debe modificarse en función de la disminución del líquido, producida precisamente por el deterioro de los recursos.

Los discursos que se activan como dispositivos dispuestos para producir una decisión que los beneficie, se estructuran alrededor de la capacidad de movilización y respaldo organizativo de la UNORCAC, de la argumentación

---

<sup>32</sup> Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas

técnica proporcionada por la ONG y de la defensa de la identidad campesina como sujeto llamado a cuidar los sistemas ecológicos (bosques nativos, páramos, vertientes) labor que debe ser reconocida por el hacendado que al ocupar los valles se beneficia de ese cuidado.

En la medida que el uso y manejo de los recursos naturales está entrecruzado por conflictos con otros, en los cuales se ponen en juego ejercicios de poder e influencias, la construcción de alianzas es el mecanismo necesario para alcanzar objetivos que respondan a sus necesidades de construcción-reproducción como comunidades campesinas-indígenas.

Desde la perspectiva de la construcción y reproducción de identidades, la conformación de alianzas del sujeto campesino-indígena supone pro-mover prácticas discursivas que vayan más allá de las representaciones ancladas en el “desarrollo” y la técnica para el manejo de los recursos naturales, con el propósito de estimular procesos que enlacen y relacionen el deterioro de los sistemas ecológico con la distribución y acceso a los recursos naturales y con el derecho a perdurar como pueblos en condiciones de equidad social y cultural.

## **BIBLIOGRAFIA**

Borja, Raúl, **Diagnóstico de las comunidades de influencia de UNORCAC**, UNORCAC, 1998.

Bravo, Elizabeth, **Diagnóstico preliminar ecológico del Cantón Cotacachi, Acción ecológica, Quito, 1991.**

Cisneros, Iván, **El Riego campesino y el proceso de modernización**, IEDECA-CICDA, Cayambe, 1995.

Fabré Platas, Danu, **¿Gestión ambiental y construcción de nuevos sujetos sociales en América Latina?**, en Ecuador DEBATE N° 49, Ecuador 2000.

Flora, Cornelia, **The advocacy Coalition Framework: A theoretical Frame for SANREM to Address Policy Change and learning**, Iowa-USA, 1999.

Ibarra, Hernán, **Participación política indígena y cambios en el poder local**, IBIS-DINAMARCA, Documento de trabajo, Quito, 1997.

Jácome, Francine, **Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe**, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

Leff, Enrique, **¿La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible? en Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. Siglo XXI, México 1998. CLAES, Htm, julio 2000

Martínez, Luciano, **Estrategias productivas de las comunidades de Cotacachi**, Documento de trabajo, CAAP, Quito, 1985.

**Memoria del Taller de autodiagnóstico de las Juntas de Agua de consumo**, UNORCAC-Universidad de Georgia-Universidad de Auburn, Cotacachi, Diciembre de 1997

**Pre-diagnóstico y estrategia de Desarrollo del Cantón Cotacachi**, Documento de trabajo, CAAP, Quito, 1991.

Ramón, Galo, **Comunicación y toma de decisiones alrededor de la forestación en las comunidades campesinas de Ecuador**, en Urrutia Ceruti, Jaime, Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas, Abya Yala, Ecuador, 1995.