

El derecho a la participación política de pueblos y nacionalidades en la Ley de Aguas de 2014

The Right to Political Participation of Peoples and Nationalities in the Water Law of 2014

Recepción: 11/04/2023 • Revisión: 14/04/2023 • Aceptación: 12/05/2023

<https://doi.org/10.32719/29536782.2023.1.6>

 **Sylvia Paola Michilena Proaño**
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Quito, Ecuador
pmichilenapro@gmail.com

Resumen

El presente artículo busca situar la importancia de una estrategia de descorporativismo llevada a cabo por sujetos sociales inscritos en el marco del Estado de derecho —promulgado en la Constitución política de Ecuador de 2008— bajo el marco explicativo del populismo, para pasar a ubicar a los sujetos de derechos colectivos, en este caso el movimiento indígena ecuatoriano con su demanda de gestión comunitaria del agua, anunciada como un problema público que forma parte de la elaboración de la nueva Ley de Aguas (2014). Es decir, se busca explicar el corporativismo que ejercen diversos actores sociales en sus formas de participación política en el Estado, a la que dotan de un contenido gremial y económico que considera las partes sobre el todo. Entonces, lo que habría de tener cabida primero es un descorporativismo eficiente, para posteriormente articular un Estado plurinacional, o de derechos.

Abstract

This article seeks to situate the importance of a strategy of decorporativism carried out by social subjects inscribed in the framework of the State of Rights, promulgated with the 2008 Political Constitution of Ecuador, under the explanatory framework of populism, to move on to locate the subjects of collective rights, the Ecuadorian indigenous movement with its demand for community water management, announced as a public problem that is part of the elaboration of the new National Water Law (2014). In other words, the corporativism exercised by various social actors as part of their forms of political participation in the State is sought to be centered, providing it with a union and economic content that considers the details over the whole, then what would have to be accommodated is an efficient decorporativism to articulate a Plurinational State or a State of rights subsequently.

Palabras clave

participación política
populismo
corporativismo
movimiento indígena
bloque popular
bloque de poder

Keywords

political participation
populism
corporatism
indigenous movement
popular bloc
power bloc

Introducción

La evaluación del debate sobre la Ley de Aguas durante el período 2009-2014 arroja importantes claves de una descorporativización eficiente en el ámbito legislativo, pero con serias falencias por la injerencia del presidente Rafael Correa. Esto, de todas formas, no inhabilita el curso del proceso institucional, que se levantó producto de la demanda por la gestión comunitaria del agua, entre otras planteadas por sectores indígenas y que pueden insertarse en el entramado de relaciones sociales del Estado nacional. Por otro lado, los pueblos y nacionalidades persiguen ser reconocidos y valorados como sujetos sociales diversos que forman parte de un nacionalismo integrador de toda la sociedad. Este aporte facilitó que el conflicto transitará hacia la esfera estatal de la mano de los actores políticos profesionales encargados de llevar adelante esta tarea: indígenas, fuerzas progresistas del partido de gobierno Alianza País y asambleístas de provincias con interés por desarrollar procesos profundos de descentralización del Estado que valoren tanto los aspectos de democracia comunitaria (directa) como la democratización del poder estatal a través de los diferentes niveles de gobierno.

Para entender mejor el contexto, se va a ofrecer en primer término una aproximación al populismo y al corporativismo en tanto formas de llevar un problema público a la esfera de la sociedad política o del Estado. Asimismo, se traerá a colación una caracterización del conflicto que lo ubica como parte del antagonismo que organiza a la sociedad.

Tesis del populismo

Valeria Coronel¹ nos explica el populismo como la consolidación de una tendencia de izquierda, en los años 70 del siglo XX, que desconoce las apuestas democráticas de los sectores sociales para la toma del poder y los recursos del Estado. Es diferente de lecturas oficiales como la de Agustín Cueva, para quien el populismo traducía la precariedad del proletariado —y de la misma burguesía— para llevar adelante una revolución

democrática burguesa. Con sus revisiones de las lecturas del fenómeno en Ecuador, la autora logra posicionar una aproximación al problema de la hegemonía en las actuales épocas. Para ella existieron dos populismos: las bases sociales de los partidos liberal y conservador. “Ellos alcanzaron una nueva dimensión en la política de articulación de lo popular en la derecha de entreguerras y en el bloque democrático, nacional y popular, reconocido como la izquierda en este mismo período”.² De este modo, se amplía no solo la necesidad de abarcar el uso de este concepto gramsciano —o posgramsciano— hasta las actuales épocas, sino también de revalorizar el papel de contestación entre el Estado y las clases populares.

Guanche retoma los populismos clásicos (1930-1950) y se ancla en la crítica a la institucionalidad democrática puesta al servicio del orden oligárquico.³ La visión clásica que oponía el populismo al liberalismo y al republicanismo, extrañamente, reivindica elementos que el liberalismo aseguraría para la democracia: derechos fundamentales, separación de poderes, existencia de mediaciones representativas como el parlamento y el espacio público, y la separación entre lo público y lo privado.⁴ Resta entonces por cuestionar el carácter de contacto y relación entre diversas tradiciones republicanas. En suma, al parecer existen muchos más lugares de contacto que diferencias entre populismo, republicanismo y liberalismo.

Entre las principales contribuciones del populismo destacan la conjunción entre las demandas políticas y económicas de las clases populares; la construcción de identidades en el marco de las “libertades positivas”, proporcionadas principalmente por el derecho; y la consolidación de la demanda popular en el ingreso de la institucionalidad estatal, es decir, la verdadera consolidación de la fuerza popular legítimamente constituida como herramienta política capaz de la tarea hegemónica. De tal forma, el orden político es capaz por sí mismo de instituir un orden democrático, constituyendo unas bases sociales democráticas para el Estado. Algunas de las tareas que el populismo debía desempeñar eran hacer irrumpir a la sociedad civil como órgano creador del poder legislativo; encajar

1 Valeria Coronel, “¿Cómo se volvió invisible el populismo de izquierda en el Ecuador?: Elementos para reevaluar la relación entre izquierda, populismo y democracia”, en *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coord. Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019), 45.

2 *Ibíd.*, 53.

3 Julio César Guanche, “Disputas entre populismo, democracia y régimen representativo: Un análisis desde el corporativismo en la Cuba de los 30”, en *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coord. Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019), 59.

4 *Ibíd.*, 59-60.

los derechos sociales en la representación de la política; impugnar el universalismo formal del individualismo liberal; y representar al pueblo de un modo más completo, a partir de sus “realidades sociales”, en la estructura social.⁵

Asimismo, es menester destacar las nociones de Guanche respecto al corporativismo en la Cuba de los años 30, una posición universal y que, según algunos autores, expresaba una representación más directa que la política de partidos. La solución corporativa no incluía negar los espacios sociales consolidados al interior del Estado: “Todos coincidían en la necesidad de soportar la democracia sobre una base social”⁶. A la par, existía un marcado corporativismo étnico, que aseguraba la participación de todos y la pluralidad, al consolidar la idea de que era impensable una constitución nacional homogénea.

Ahora bien, Ramírez y Stoessel buscan clarificar los conceptos de antagonismo y conflicto en la lectura “posgramsciana/discursiva” del populismo de Laclau y Mouffe.⁷ Entre las críticas que los autores han elevado de los tratamientos del populismo destacan la corrosión y, sobre todo, la futilidad de las instituciones, tras la ruptura del líder populista. Sin embargo, lo importante es que es allí en verdad donde se encuentra la legitimidad del soberano —es decir, del pueblo—; un debate que no termina de resolverse pero que parece más fácil argumentar por complementariedad entre esferas de la sociedad política y civil que por su exclusión.

La permanente querrela entre los universos políticos de la legitimidad del soberano —pueblo siempre articulado por un activo liderazgo político, bonapartista— y aquellos fundados en la invocación a la legitimidad de los órdenes constituidos aparece como trazo insigne de los procesos andinos de reemplazo constitucional en el siglo XXI.⁸

Posteriormente, Ramírez y Stoessel se oponen a la visión laclausiana de situar al conflicto por fuera de las instituciones. Hay una veta del estudio de Laclau, que los autores denominan

“populismología de corte laclausiano”, con la que se conculca a las instituciones “a ser resortes de esterilización de la política populista”.⁹ Además, critican la teoría política del último Laclau —y de alguno de sus intérpretes— por la cual “la materialización institucional de los populismos tiende a bloquear la lógica antagónica, a saber, el principio constitutivo de la política”.¹⁰

El populismo aparece en lo fundamental como un momento de construcción de fronteras políticas que recorta el espacio de lo social en dos campos antagónicos: el bloque de poder y el pueblo. Dicho trazado de fronteras aparece como la operación fundante del proceso de identificación, politización y articulación, en torno a determinada plataforma política (un significante vacío en lenguaje laclausiano), de una pluralidad de demandas inconformes con el sistema institucional.¹¹

A continuación, el juego de la hegemonía se promueve como otro procedimiento político con sus propias reglas. Tal proceso articulador produce una coyuntura siempre precaria y compleja que debe ser sostenida a través de la permanente reactivación de la frontera política, como un marcador de aquello que identifica a los polos confrontados. La frontera simplifica el espacio político y permite la reproducción del populismo en el tiempo.¹²

Un último tratamiento innovador del populismo viene dado por lo “institucional populista” de las instituciones, “indisociable del antagonismo que activa y de su propia voluntad hegemónica”, en tanto posibilidad de “asegurar la permanencia del populismo luego de la irrupción contra las instituciones vigentes”,¹³ cuando los antagonismos detentan todavía un lugar central. En suma, se trata de hacer el traslado del análisis del antagonismo al del conflicto-antagonismo, o un conflicto que es manifestación del antagonismo y que permite situar un campo de conexiones entre sociedad civil y Estado, esfera social y esfera política, que no resta poder explicativo a las instituciones.

Por su parte, el aspecto de la nacionalidad indígena o de la plurinacionalidad establece un debate

5 Ibid., 66.

6 Ibid., 67.

7 Franklin Ramírez y Soledad Stoessel, “Las gelatinosas instituciones de la ‘populismología’ contemporánea”, en *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coord. Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019), 87-8.

8 Ibid., 90.

9 Ibid., 92.

10 Ibid.

11 Ibid., 93.

12 Ibid.

13 Ibid., 97-8.

con lo nacional-estatal, a la vez que traduce su concepción política a sus bases organizativas, que se expresan como “nuevas estructuras”. Visto de esa forma, el concepto de nacionalidades indígenas se presenta como un nuevo fenómeno político, no como un sustrato esencial, cuestión que no objeta la existencia de prácticas consuetudinarias que han sido resignificadas a la actualidad: “Ya no son los indígenas pensándose y elaborando propuestas desde los sindicatos agrarios, en donde no calzaba la idea de nacionalidades indígenas, ahora son las comunas y comunidades las que se leen a sí mismas”.¹⁴ De igual modo, la plurinacionalidad conjuga las visiones de clase y cultura como parte de la realidad, pero al mismo tiempo también la posibilidad de ruptura.

Otro de los componentes importantes relativos a la base para la conformación de un nacionalismo democrático se halla en Figueroa: una preocupación por la democratización de los recursos naturales en manos de los habitantes del Estado, sobre todo de los sectores populares, lo que permitiría acortar las brechas de desigualdad social.¹⁵ Junto a la Ley de Aguas, deben aprobarse la Ley de Tierras y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.¹⁶ A diferencia de la visión anterior, para este autor el esencialismo étnico debilita la conformación de bloques populares y la construcción de una democracia radical.

En su lectura de Laclau y Mouffe, recupera el populismo latinoamericano como un “paradigma de multiclasismo que permite mostrar que las diferencias entre los sectores sociales, incluso de carácter económico, no necesariamente son antagonismos”.¹⁷ El populismo puede converger en puntos que construyan una plataforma común, a pesar de las diferencias de quienes conforman el bloque popular. Así también se privilegia el factor político sobre el económico en cuanto a lo que a alianza de clases se refiere.¹⁸

En alguna medida, Figueroa se encarga de calibrar la oposición del movimiento indígena al presidente Correa y el propio rol de este último en la construcción y dirección de un bloque popular fundamental para una democracia radical.¹⁹ A primera vista, sin embargo, esta aproximación no representa el alcance de la demanda indígena, con una fuerte perspectiva tanto nacional como clasista que excede la forma corporativa.

En la interpretación de Figueroa, el esencialismo indígena hace quedar a su movimiento por fuera de los procesos de negociación que se abren gracias a su participación en el Estado. De este modo, la regulación y cooptación del Estado por parte de la oposición de izquierda coincide con la tesis neoliberal de la regulación como pérdida de libertad, pero sin tomar en cuenta las dinámicas de poder que se establecen entre los distintos grupos a través de los movimientos sociales, y desechando la construcción de la hegemonía y de esferas comunes que se logra a través del Estado.²⁰

En este punto interesa evaluar si el populismo institucional —que ya se ha considerado legítimo tras las últimas argumentaciones— puede tornarse en un espacio de acción política efectiva para los pueblos y nacionalidades que llegan a esfera institucional de la política pública. Al respecto, se quieren señalar las dudas relativas a la “ciudadanía corporativa” expuestas por Coronel²¹ para analizar el presente del movimiento indígena ecuatoriano: si efectivamente, por un lado, las juntas comunitarias de agua potable y riego —base del movimiento indígena— pueden incluir la demanda de gestión comunitaria del agua como parte de la política pública nacional, y, por otro lado, si el socialismo ha cedido su lugar al populismo en tanto paradigma de repartición de la riqueza y mejora de las condiciones de vida de todas las poblaciones ecuatorianas,²² principalmente las más excluidas y desposeídas.

14 Floresmilo Simbaña, “El movimiento indígena ecuatoriano y la recuperación de la historia”, *Rebelión*, 26 de junio de 2021, párr. 31, <https://bit.ly/44BfAHY>.

15 José Antonio Figueroa, “Etnicidad, esencialismos de izquierda y democracia radical”, en *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coord. Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019), 142.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, 146.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*, 163.

20 *Ibid.*, 161-2.

21 Valeria Coronel, “Orígenes de una democracia corporativa: Estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)”, en *Historia social urbana: Espacios y flujos*, ed. Eduardo Kingman (Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, 2009), 328, 335, 346, 351 y 357.

22 Valeria Coronel y Luciana Cadahia, “Populismo republicano: Más allá de ‘Estado versus pueblo’”, *Nueva Sociedad* 273 (2018): 74-5 y 80, <https://bit.ly/4203pGa>.

Será precisamente el Estado el ente encargado de procesar, responder y resolver los conflictos originados a través de las demandas populares. Desde la lectura de ciudadanía corporativa o étnica, se afirma que las demandas se inscriben en un rango de acción mucho más amplio que lo cultural o étnico. Al parecer, el relato actual de los indígenas es evitar cualquier forma de privatización y desposesión del recurso hídrico que amenace la reproducción sociopolítica y comunitaria de la población rural; la descentralización aparece como una forma de redistribuir el poder en torno al agua acaparada en pocas manos y repartirlo en los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones comunitarias de agua.

Esta visión del Estado²³ es el resultado de la movilización social que parte (o no) de una comprensión antiestatal y de la búsqueda por el reconocimiento, a partir de alianzas policlasistas y mediaciones institucionales cuyo principal exponente y detonante es el mismo Estado.

Entonces, a efectos de esta indagación, interesa responder si esta propuesta indígena puede llegar a consolidarse como una demanda general que revalorice contenidos específicos en torno al agua, así como si podrá afianzarse con el apoyo de otras fuerzas políticas. Es decir, ¿podrá el movimiento indígena conformarse como un bloque popular, con el control sobre la mayoría de las demandas sociales, que nutra al bloque de poder conformado por los asambleístas de avanzada de Alianza País? ¿Podrán estos, a su vez, establecer el modelo más democrático posible de la Ley de Aguas?

Los espacios políticos institucionales consolidados permiten entender la existencia de políticos profesionales indígenas que maduraron su participación y su posición en la esfera estatal y el sistema político. En ese sentido no solo sobresalió la demanda corporativa de gestión comunitaria del agua, sino que aparecieron muchas otras que resaltaron la importancia de conectar los requerimientos económicos de subsistencia con los presupuestos organizativos, sostenidos en un consenso ideológico de la izquierda y el progresismo alrededor de una vida próspera, ligada muchas veces al Sumak Kawsay, a la oposición a la contaminación de los ríos, al respeto a las cosmovisiones de los diferentes pueblos y nacionalidades ecuatorianas, a la defensa de los agricultores, a

las políticas antiextractivas, a la representación legítima en el Estado, a las consultas previas vinculantes y al consentimiento previo, entre otros temas. Así, se conformó un espacio propio de formulación política, con el ascenso de los derechos colectivos en el marco del Estado intercultural y plurinacional y del Estado de derecho.²⁴

La distinción entre el Gobierno de Correa y el movimiento indígena forma parte de una extensa red de relaciones y enfrentamientos que se dirimieron en el espacio legislativo. El populismo es el espectro de constitución de demandas y proyectos políticos conjuntos, el lugar de construcción colectiva por excelencia. En concreto, el conflicto se postularía como un factor unificador antes que fragmentario y disperso, pues, aunque las corrientes que abordan el tratamiento del populismo son variadas y diversas entre sí, el conflicto o problema social conserva la particularidad de expresar relaciones de dominación y sujeción, es catalizador de mediaciones institucionales. De tal forma, la evidencia de la realidad muestra que los conflictos, las relaciones de fuerza y coyuntura, constituyeron los momentos precisos para la construcción de la demanda indígena por el agua.

La situación se volvería más complicada, ya que el Estado, con el proceso de refundación institucional promovido por el presidente Correa a partir de 2008, se convirtió en el regente de todos los procesos políticos de cambio. Sin embargo, en la concepción de Correa y de muchos de los idearios del descorporativismo y la democracia (por ejemplo, los asambleístas Fernando Bustamante y Juan Carlos Cassinelli), el Estado venía a dotarse de toda su fuerza social solo con la existencia del Gobierno central y las mayorías mestizas, con lo que las amplias oportunidades de democracia para los otros niveles de gobierno y las poblaciones nacionales se restringieron.

Con ello, la participación se desconectó de la democracia y quedó excluida de posibles y deseables formulaciones. Ciertamente, este proceso no se ejecutó de un día para otro: requirió años para concretarse, aunque la orientación gubernamental del presidente Correa estuvo presente desde un momento temprano.

A la par, la democracia se concretó en procesos plebiscitarios llevados adelante por el presidente Correa. “Las amplias victorias electorales del Go-

23 Coronel, “Orígenes de una democracia corporativa”, 352.

24 Agustín Burbano de Lara, “Los procesos de descentralización y autonomía en la región andina y sus trayectorias: Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, en *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*, ed. GIZ (Quito: GIZ, 2017), 22.

bierno nacional le otorgaron una legitimidad de origen tal que el apoyo electoral fue conceptualizado como consenso integral de la ciudadanía hacia el proyecto político”,²⁵ el único mecanismo de participación considerado válido en aquel entonces por la autoridad.

Pese a ello, también existió una respuesta institucional social a los propios límites del proyecto político del presidente Correa. Así, la dinámica descorporativa (o de desmantelamiento social) de la participación política de los gremios al interior del Estado dio pie a la descomposición de la dinámica clásica de representación social expresada en una suerte de unión entre los poderes de arriba y de abajo: si bien la demanda de los subalternos se manifestó desde la nueva fuerza social y su aparataje político, Alianza País, la descorporatización del Estado también fue promulgada en los ámbitos estatal, legal, institucional y político por otras fuerzas, desde abajo.

En definitiva, la demanda de reconocimiento político institucional por parte de los indígenas se presentó como una necesidad ineludible que iba más allá de la voluntad política del presidente Correa. La formulación del Estado plurinacional y la conformación de problemas públicos a través de la consolidación de campos de conflictividad política²⁶ fueron la puerta de acceso de los indígenas al nuevo Estado, a la formación y especialización políticas, y a la arena de discusión y formalización de su propuesta de gobierno.

De los componentes de una propuesta de descorporativismo eficiente se quieren destacar la descentralización durante el primer debate (y el inicio del segundo) del proyecto de la Ley de Aguas en 2010, y la democratización en el acceso a los recursos hídricos durante la continuación del segundo debate en 2014. Hacia estos aspectos confluirían asambleístas mestizos e indígenas con un proyecto nacional estatal, para apoyar la defensa de las juntas comunitarias de agua, superar la barrera étnica y constituir la nueva normativa nacional del agua.

A la par, se reelaborará el concepto de autonomía relativa del Estado a partir de ciertos elementos económicos que priorizan los componentes de un “nacionalismo hacia adentro”, con

autonomía política de los sectores organizados territorialmente y/o en redes económicas. Se trata de un Estado nacional con gremios socioeconómicos específicos, retomando articulaciones entre dinámicas políticas, económicas y sociales que, además, consideren la preservación y el cuidado de la naturaleza.

Debate nacional de la Ley de Aguas, 2010

En la discusión política del pleno de la Asamblea Nacional, muy pronto destacó la oposición a una Autoridad Única del Agua de carácter centralista, por parte de los asambleístas Guillermina Cruz, Galo Vaca, Fernando Cáceres, Marco Murillo, Silvia Salgado, Gerónimo Yantalema y Guido Vargas. Este último, además, se refirió a la situación de circunscripciones territoriales especiales en la Amazonía,²⁷ mientras que Murillo, de Pachakutik, planteó su intervención en dos sentidos: la composición de un Estado intercultural y plurinacional, y el reconocimiento de la negación histórica y sistemática del principio de existencia sociopolítica de los pueblos y nacionalidades en la dinámica estatal.²⁸

Este aspecto nos lleva a cuestionar la forma en que se ha reglamentado lo nacional al interior del Estado, incluso en términos de un discurso liberal de igualdad para todos, sin ceder su lugar a la diversidad, antes bien excluyéndola. Se trata entonces de fijar la batalla por el reconocimiento pensando no en totalidades —ni en su adverso, los reductos de poder—, sino en relaciones de interlocución política, activación del conflicto, escucha y acuerdos. El movimiento indígena ecuatoriano continúa dando lecciones de ello al calor de la formulación de sus propuestas y de las apuestas por llevar estas demandas a la institucionalidad estatal.

Nosotros respetamos esa visión de pensar, el individualismo, pero los pueblos indígenas, los pueblos negros, pensamos colectivamente. No les estamos pidiendo que piensen como nosotros, lo que estamos pidiendo es que respeten nuestra visión de pensar colectivamente. Por tanto, estos derechos ganados en la Constitución nos dan la posibilidad de plantear una Autoridad Única del Agua [...]. Entonces, en estas circunstancias, quisiera señalar, señores asambleístas, que nuestra cuestión es así de clara. Tiene que haber un ente

25 Franklin Ramírez y Soledad Stoessel, “Postneoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, en *Pulsión de cambio: Movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contrahegemónicos*, ed. Melisa Argento y Ana Laura Ciccone (Rosario, AR: Último Recurso, 2015), 152.

26 *Ibid.*, 179.

27 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 14*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2009, 140.

28 *Ibid.*, 215.

colegiado y es una visión. No es una inquietud, un invento de ahora: es nuestra visión colectiva que plantea que ahí deben estar representados, por supuesto, la autoridad que domina el Ejecutivo — sea el Secretario Nacional del Agua; hasta puede presidir esa cuestión, tiene que hacerlo—, pero tienen que estar entes y entidades. En el caso de los pueblos indígenas, tiene que haber representatividad; en el caso de los pueblos negros, en el caso de los pueblos montubios, tiene que haber la participación de esos pueblos que han sido olvidados y, por supuesto, de entes de la sociedad civil.²⁹

Una tendencia fuerte que se consolidó en todo este debate fue la de la descentralización de los recursos hídricos. Muchos asambleístas se posicionaron a favor del respeto a las competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD): Fernando Cordero, Guillermina Cruz, Galo Vaca, Francisco Velasco, Yandri Bruner... Según Cordero, debían encargarse de ello los gobiernos de proximidad: juntas parroquiales, municipios, prefecturas y, en el futuro, las regiones.³⁰ Otros, como Luis Morales, Velasco y Bruner, hallaron puntos de encuentro y desencuentro entre las gestiones pública y comunitaria del agua.

El rechazo a una Autoridad Única del Agua centralista también se esgrimió entre la oposición de la derecha política (por ejemplo, Gilmar Gutiérrez). Intervenciones como las de Pedro de la Cruz estuvieron dirigidas, entre otros aspectos, a la articulación de una ley con un nombre más democrático: Ley de Aguas, Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos —y no Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua—.³¹

La propuesta del movimiento indígena fue la misma durante este largo debate. En palabras del dirigente Delfín Tenesaca, de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (Ecuadorunari), se basó en los siguientes puntos: 1. una autoridad intercultural y plurinacional que administrara el agua; 2. la redistribución del agua concentrada en pocas empresas multimillonarias; 3. la gratuidad del agua o una tarifa mínima; 4. el derecho humano al agua para la soberanía alimentaria, que se garantizara en orden de prelación; y 5. una autoridad del agua con carácter participativo y de decisión que recayera en el pueblo ecuatoriano.³²

Tanto las organizaciones de base del agua como la dirigencia nacional indígena expresaron las mismas demandas en torno al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, que debía encarnar la figura de la Autoridad Única del Agua. En ese sentido, se puede percibir que la junta comunitaria de agua es la unidad básica de funcionamiento de la demanda de reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas en la gestión de los recursos hídricos, gestión que no solo es administrativa sino también política, centrada en torno a la redistribución del agua.

Por su parte Luis Andrango, representante de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, Negras y Montubias (FENOCIN), consideró importante plantear el debate de lo público más allá del Estado. Denunció la visión estadocéntrica, es decir, la que entiende al Estado como principio y el fin de todo:

Para nosotros, es importante, después del neoliberalismo, el regreso del Estado, pero ese no es el fin. El Estado tiene que concebirse con un profundo sentido de control de lo público sobre el Estado, no un control del Estado sobre lo público. Es fundamental recuperar la participación.³³

En este debate se produjo un intento de las organizaciones sociales por posicionar el acceso al derecho humano al agua para riego y consumo humano, estableciendo una cantidad mínima vital gratuita.³⁴ La posición del titular de la Secretaría Nacional del Agua (Senagua), Jorge Jurado, estuvo encaminada a defender las atribuciones del Estado en la Constitución de 2008, que, según él, limitaban el derecho de los pueblos y nacionalidades en los marcos estatales existentes.³⁵ Por otro lado, se discutieron la preeminencia de tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que la propuesta de los pueblos y nacionalidades se anclaba en derechos internacionales.

Aunque a primera vista la perspectiva de la Comisión de Soberanía Alimentaria era muy amplia y progresista, pronto encontró un freno conservador que la llevó a restringir la participación política indígena en la Autoridad Única del Agua. En ese sentido son clave las lecturas que se hacen de los

29 *Ibíd.*, 217-8.

30 *Ibíd.*, 134.

31 *Ibíd.*, 67.

32 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2010, 14-5.

33 *Ibíd.*, 16.

34 Iván Cisneros, entrevistado por la autora, 15 de febrero de 2021.

35 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40*, 47.

arts. 318 y 412 de la Constitución de 2008, referentes a la rectoría y planificación de los recursos hídricos en el Estado, pero por parte del Gobierno. Del mismo modo, ya comenzó a delimitarse una organización vertical en la institucionalidad del agua: una secretaría nacional, un consejo intercultural y plurinacional, una agencia de regulación y control, y órganos desconcentrados: las autoridades de demarcación hídrica y los consejos de recursos hídricos de cuenca y subcuenca.³⁶

La conformación del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua evidenció una alta cuota de participación política. Sin embargo, un tema de fondo oscureció su legitimidad institucional: que no encarnara a la denominada Autoridad Única del Agua ni implicara un fondo económico para amparar la gestión comunitaria del recurso. Se añadió algo de reconocimiento a la gestión intercultural y plurinacional de este, con la perspectiva de descorporativizar los reductos de poder afianzados en torno a la articulación de la demanda por el agua. Pese a ello, en el trascurso del debate, la apuesta de sectores del movimiento indígena y de Alianza País fue que efectivamente se concretara esta cuota de participación de las organizaciones sociales y los distintos niveles de gobierno en el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, así como el fondo económico, lo que en la práctica daría mucho más rango de acción a la gestión del agua de modo colectivo y según preceptos de organización y democracia comunitaria.

La Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero no fue la única con una propuesta de lo que debía ser la nueva Ley de Aguas. De igual manera, el movimiento indígena contaba con una agenda política que buscaba visibilizar y transformar la política pública del agua. En cierta medida, del diálogo entre estos actores resultó la síntesis que realizó la comisión en materia de avances de la ley nacional, lo que a la postre significó un proceso de maduración de los ejes programáticos del movimiento indígena, en sintonía con el ámbito de desarrollo agrícola y social del país.

El debate fructificaba en esta discusión de la Ley de Aguas porque traía a colación un imaginario nacional integral para todos los ecuatorianos. El espacio legislativo se constituyó en la arena de elaboración de una propuesta conjunta en la que integrantes del Gobierno nacional y del

movimiento indígena plasmaron sus intereses y aspiraciones nacionales. Aún hasta el segundo debate del proyecto de ley esto era una realidad.³⁷ Además, que la discusión de esta ley hubiera sido efectuada por la Comisión de Soberanía Alimentaria fue clave para que se incorporaran temas relativos a la organización interna territorial del Estado, a sus diversos actores, a las líneas de coordinación política entre autoridades nacionales y locales, y a factores de desarrollo económico de las poblaciones.

La unificación entre asambleístas mestizos e indígenas bajo la perspectiva de un proyecto conjunto de ley posibilitó la creación de una tendencia de izquierda al interior de la Asamblea Nacional, que comenzó a rebatir a la también consolidada derecha política ecuatoriana (con exponentes como Andrés Páez, Gilmar Gutiérrez y César Montúfar). Esta derecha se unificó en torno a la férrea defensa de Interagua, empresa privada que abastece de agua potable a la ciudad de Guayaquil mediante —según sus detractores— un pésimo servicio a la población y desfalcando al Estado.³⁸ Una vez delineadas estas posiciones, empezó una encarnizada batalla por la definición política de la Autoridad Única del Agua, la descentralización del poder sobre este recurso en los distintos niveles de gobierno, y la organización y definición del Estado intercultural y plurinacional, entre otros temas que hicieron de este debate un espacio fructífero para la política nacional.

Hacia una institucionalidad plurinacional e intercultural del agua

Los movimientos sociales ecuatorianos, incluido el indígena, buscaron una alianza con el Gobierno de Rafael Correa en términos participativos y democráticos. En lo que atañe al agua, el proceso de refundación estatal implicaba la incorporación de formas de organización consuetudinaria, una demanda amplia que se concretaba por medio del reconocimiento de la autonomía política y territorial de las diversas organizaciones comunitarias del agua que confluyen y detentan una ligazón directa con el movimiento indígena. La demanda por el agua se construyó al margen del Estado, y también fue expresión de la noción de separación entre movimiento indígena y Estado: entre juntas de agua y organizaciones “gubernamentales” o estatales para la provisión de los servicios de

36 *Ibid.*, 50-1.

37 *Ibid.*

38 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40A*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2010, 69, 70, 83 y 84.

agua potable y riego. Paralelamente, desde las organizaciones sociales se discutió el tema de la desconcentración del poder del agua —localizado tradicionalmente en los centros del país y el Gobierno central— porque tenían un punto de llegada y más proximidad con los GAD, y conservaron un sentido de radicalidad en su demanda.

De tal forma, aunque los planteamientos políticos de las organizaciones del agua cabían en el Estado intercultural y plurinacional —y, por qué no decirlo, en el Estado nacional—, el tema de la descentralización fue un fenómeno que hasta este debate (en 2010) no se hallaba resuelto en la ley correspondiente, y por tanto fue visto con buenos ojos por varios asambleístas de Alianza País (Paola Pabón, Virgilio Hernández, Fernando Cordero, entre otros), quienes se ubicaron a favor de los sistemas comunitarios de agua. En todo caso, la disputa para el movimiento indígena en el Estado resultó de la búsqueda de la constitución del Estado plurinacional e intercultural a través de las leyes y de la desconcentración del poder sobre el agua en el ejecutivo. Para ello, su principal arma fue el tratamiento de la descentralización, que establecía competencias y micropoderes sobre la rectoría del agua en los diferentes niveles de gobierno. Con ello, la lucha que se articulaba de modo territorial se enlazó cada vez más en la propuesta del movimiento indígena por el agua.

Existieron nexos de encuentro entre los Estados nacional y plurinacional: los indígenas vieron la necesidad de pasar de la movilización a la articulación de propuestas políticas, o de tener en mente ambos escenarios. La democracia directa se planteó como un recurso para hacer efectiva la demanda de representación política del movimiento indígena.

Con ello, lo lógico era pasar de un Estado nacional efectivo hacia el Estado plurinacional, que se avanzara de una inclusión formal de las poblaciones antes excluidas a una inclusión real. Este Estado plurinacional debía convertirse en un canal efectivo para la defensa de los territorios, la incorporación de prácticas y decisiones colectivas tomadas en asambleas comunitarias, la asignación de recursos económicos —reformulando la institucionalidad estatal—, y la actualización del recurso al plurinacionalismo, que permeaba concepciones de justicia, igualdad, reconocimiento y participación política.

La propuesta del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua se encontraba directamente relacionada con el mandato del Estado intercultural y plurinacional, con lo que no era suficiente aceptar una reducida cuota de participación política en el consejo propuesto por la Comisión de Soberanía Alimentaria. Por otra parte, la demanda de gestión comunitaria del agua sufriría un importante cambio al pasar de ser el presupuesto enarbolado por un pequeño grupo, hasta convertirse en la demanda social de todos los sectores políticos organizados. Así, aunque no se puede afirmar que las juntas de agua estuvieran comprendidas en el marco de la política institucional del Estado, lo están en la medida en que buscaban el reconocimiento de su autonomía y el apoyo a la gestión comunitaria (más comúnmente denominada como público-comunitaria) ejercida por diversos actores sociales.³⁹

Correlación de fuerzas en el espacio legislativo

En este trabajo se observan ciertas particularidades en el análisis de las relaciones de fuerzas en el espacio legislativo. Si ya se había elaborado el conflicto por dentro de la institucionalidad, el debate de la legislación nacional respondió asimismo a una coyuntura específica de aprobación de la Ley de Aguas. Por ello, se desligó de las lógicas grupales y entró en una dinámica de individualización de las posiciones políticas: el conflicto —u otro tipo de relación de complementariedad o indiferencia— surgió del interés de cada sujeto de defender sus posiciones o puntos de vista,⁴⁰ pero efectivamente lo que retrotrajo el espacio legislativo fue la consolidación de tendencias políticas en torno a las cuales se elaboraron diversos argumentos.

Por lo tanto, este análisis de la correlación de fuerzas tiende a observar los momentos más altos de participación y acumulación política, los posibles aliados y los temas considerados; lo legislativo supuso otra arena de lucha que ni indígenas ni gobiernistas desconocieron en ningún momento. La discusión de los diversos sectores sociales giraba alrededor de la propuesta oficialista, pero solo bajo la premisa de que los puntos críticos de la demanda social por el agua se discutirían en un algún momento posterior. Aunque esto no llegó a darse, formaba parte del consenso de los diversos sectores organizados.

39 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40*.

40 Mario Unda, “El análisis de la coyuntura: Aproximación metodológica” [silabo], *Universidad Central del Ecuador*, mayo de 2020, 8, <https://bit.ly/3BcLnRV>.

Con ello no solo se marcó un tipo de correlación de fuerzas que potenció la demanda del movimiento indígena por el agua, sino que también se abrió un espacio de interlocución legislativa en donde, entre otras cosas, se coligió la voluntad general en los discursos de los asambleístas de Alianza País y Pachakutik, quienes lograron condensar discusiones del debate nacional del país, con un sentido y una tendencia política de respeto hacia la gestión comunitaria del agua. Del mismo modo, se matizaron los diversos conceptos políticos, se negoció, se conocieron realidades diversas y se pactaron compromisos entre actores políticos más o menos del mismo signo ideológico, lo que favoreció la concreción de política pública de contenido altamente democrático. Así, se trata de un momento político abierto.

De tal modo se establecieron las alianzas políticas que marcarían gran parte de este debate: primero, en una suerte de conformación de un bloque popular que agrupaba a las tendencias progresistas, y luego como un bloque de poder que logró con más o menos éxito instalar en el espacio institucional la demanda política de los diversos sectores sociales por el agua. En definitiva, hubo un sentido de unificación de la política de la izquierda nacional.

Posteriormente, existieron asambleístas que se posicionaron en favor de una Autoridad Única del Agua desconcentrada: Vicente Taiano, Scheznarda Fernández, Mercedes Diminich, Fernando González, Edwin Vaca... De entre estas posturas se puede recoger que la Constitución de 2008 y las leyes nacionales derivadas de ella en un sentido democrático favorecieron los intereses de desconcentración del poder en el Estado, y posibilitaron una organización política anclada en territorio, lo que a su vez plantea ciertas interrogantes: cómo hacer efectiva la asignación de competencias exclusivas de los niveles intermedios de gobierno, y cómo promover una lectura de las competencias que favorezcan la organización comunitaria. Con ello, es posible efectuar algunas otras consideraciones: 1. el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), desprendido de presupuestos de avanzada de la Constitución de 2008 y aprobado en el ciclo político del Gobierno de Correa, es progresista en varios sentidos; y 2. la Ley de Ordenamiento Territorial no ha llegado a comprenderse y desarrollarse a cabalidad.

Para el asambleísta Murillo, los derechos colectivos de las comunas, comunidades, nacionalidades y pueblos garantizan a estos la conservación de sus tierras, el control territorial, la participación y la administración de la biodiversidad, el entorno natural y la vida de los pueblos indígenas: “Los pueblos indígenas sin los elementos importantes como son la tierra, el agua, no somos nadie. Eso es la vida para nosotros y esa es la defensa que hoy tienen las organizaciones y los pueblos indígenas”.⁴¹

A efectos de la realidad social y de este debate, es importante anotar que la Autoridad Única del Agua no pudo instalarse con todo el poder que el ejecutivo le invistió tras su creación, ni tampoco centralizarse en la práctica por la influencia del movimiento indígena y de sus organizaciones de base en este tema. Ocurrió más bien que las juntas de agua modificaron constantemente las reglas del juego de la institucionalidad, y viceversa, en el acceso y la apropiación del recurso hídrico. Asimismo, aunque con ciertas pugnas y dificultades, han logrado insertarse en la dinámica estatal del reconocimiento jurídico, que hoy norma su autonomía organizativa.

Por otra parte, no es exagerado decir que las juntas de agua demandaban que la gestión fuera pública, comunitaria o público-comunitaria, sin que esto implicara constreñimiento en forma alguna. No obstante, en cierto momento durante el debate de 2010, el movimiento indígena perdió la discusión político-institucional, lo que dio lugar a la articulación de otro bloque de poder encabezado por Alianza País.

A la par de este proceso, surgió una importante preocupación por el desarrollo del tema productivo agrario nacional sustentado en los sistemas comunitarios, así como en las alianzas que se pueden establecer en la gestión público-comunitaria del agua. Así lo señaló el dirigente Humberto Cholango, titular de la Senagua durante el Gobierno de Correa, quien propuso incluir en la nueva propuesta de ley⁴² a los “emprendedores” o pequeños productores.

Tras ello, el escenario político se consolidó con la propuesta gubernamental de una Autoridad Única del Agua conformada por tres instancias: la Senagua, el Consejo Plurinacional y las once agencias de regulación y control del agua.⁴³ Por

41 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta* 40, 153.

42 Humberto Cholango, reunión de la Ley de Aguas de la CONAIE, 2 de marzo de 2022.

43 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta* 40, 158.

su parte, la propuesta del movimiento indígena se fundamentó en el reconocimiento, por parte del Estado, del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua en tanto Autoridad Única del Agua democrática; cualquier propuesta distinta no se consideraría válida, porque significaba su exclusión del ámbito de las decisiones del Estado.

La pregunta pertinente entonces es: ¿en qué medida las organizaciones comunitarias del agua pueden existir pacíficamente sin conflicto, al margen del Estado y sus mediaciones democráticas? Y, de ser este el caso, ¿qué tanto se podría consolidar su posición en las arenas institucionales locales y nacionales? Según parece, las organizaciones comunitarias del agua conciben al Estado como un campo de demanda y disputa, lo que vuelve a la pregunta no solo infructuosa sino desfasada, porque entre otras cosas se efectuó una separación operativa del movimiento indígena entre bases y dirigencias, y con ello se cimentó un espacio de construcción política profesionalizada —tanto en las dirigencias como en los assembleístas— que dio lugar a un movimiento indígena perfectamente instalado en la estatalidad. Del mismo modo, la distancia que se estableció entre movimiento indígena y Estado no le ha significado en absoluto perder fuerza política ni capacidad para articular a sus bases sociales, que muy improbablemente responderían al Estado con la misma celeridad con que lo hacen a las dirigencias indígenas locales y nacionales.

La relación de complementariedad, en cambio, se establece por el aporte en términos concretos que la Senagua pueda proporcionar al desarrollo de las juntas de agua, de la mano de otras instituciones del Estado que fueron creadas para este fin con la Ley de Aguas, como la Agencia de Regulación y Control (ARCA) o las agencias municipales de control de calidad del agua de consumo humano. Así, estas instituciones estatales, empresas estatales de agua potable y juntas de agua comunitarias quedan más bien próximas entre sí y distantes de las empresas privatizadoras del recurso, debido en parte al lugar de encuentro

entre lo público y lo comunitario, a la rudimentaria correlación de fuerzas en favor del movimiento indígena, y al contenido radical de su propuesta, que se discute, pero no se negocia. Sin embargo, esta respuesta de vuelta del movimiento indígena al Estado y su fuerza sociopolítica será motivo de una nueva articulación de fuerzas a favor —o en contra— de lo público.

Adicional a ello, para entender la dimensión del conflicto que se estaba tramitando en la dimensión institucional, se proponen consideraciones territoriales y políticas para entender la gestión del agua en nuestro país. El Estado entonces detenta una doble definición: primero, una concepción pública caracterizada por la rectoría y representación del Gobierno central, que detenta un rol decisivo tanto en la formulación de políticas públicas como en la distribución de recursos a nivel nacional —con ello se apelaría a resolver la insistencia del movimiento indígena de relacionarse con el Estado, mas no con el Gobierno—; segundo, una consideración política que sería colectiva/democrática/comunitaria del Estado, expresada en el Estado plurinacional, más abarcadora que la primera, que sirve principalmente para legitimar la existencia y los mandatos de los diversos pueblos y nacionalidades del país. Será justamente esta segunda definición en la que se dispute ampliamente el conflicto con el Gobierno, como el otro polo de choque de la propuesta colectiva y democratizadora de lo público a nivel político. Aunque el nivel territorial no está carente de conflicto, el Gobierno responde con menos fuerza en este nivel que en el político, donde prioriza la coerción sobre el consenso.

A finales de 2010 se rompieron los acuerdos sociales entre indígenas, oficialismo y otros partidos. El Gobierno estaba por la aprobación del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, mientras que las organizaciones sociales propugnaban por que no se aprobara. Asimismo, en este debate cobró relevancia la movilización popular en los exteriores de la Asamblea Nacional.⁴⁴

44 *Ibid.*, 169.

Tabla 1*Posición de los asambleístas respecto a la gestión de agua*

Asambleísta	Gestión comunitaria	Gestión pública	Gestión público-comunitaria	Gestión privada (Interagua)
Armando Aguilar	X			
Mercedes Diminich	X	X	X	
Virgilio Hernández	X		X	
Marco Murillo	X			
Guillermina Cruz	X			
Marisol Peñafiel	X		X	
Luis Morales	X	X		
Kléver García	X			
Cléver Jiménez	X		X	
Carlos Velasco	X			
Línder Altafuya	X			
Gioconda Saltos	X			
Franklin Purcachi	X			
Juan Carlos López	X			
Lourdes Tibán	X			
Fernando Cordero			X	
Andrés Páez				X
Enrique Herrería				X
Consuelo Flores				X

Elaboración propia a partir de actas de la Asamblea Nacional.⁴⁵**Debate nacional de la Ley de Aguas, 2014**

Durante 2014, se veía venir la articulación de una institucionalidad fuerte del agua; sin embargo, no ocurrió así. Se esperaba la agrupación de las representaciones nacionales del agua en un ámbito institucional con recursos económicos, competencias definidas, mecanismos de participación democrática y fuertes nociones de descentralización. La realidad fue muy distinta: la institucionalidad no tuvo un criterio nacional ni tampoco de autonomía política, financiera ni administrativa; tampoco fueron suficientes los preceptos de meritocracia y eficiencia para suplir la falta de organización y conocimiento de la gestión hídrica del país. Los planteamientos soberanos aparecían muy difusos, el “dejar morir, hacer vivir”⁴⁶ no se llegó a completar. En el debate legislativo de las nuevas políticas públicas del agua se debía priorizar una

ley nacional con contenido altamente democrático y no lo que venía ocurriendo, es decir, la clausura de los canales institucionales.

Además, tras la realización de una consulta prelegislativa que exigía que se retomaran los conceptos vinculantes extraídos de los pueblos y nacionalidades en el seno de la Asamblea Nacional —como solicitaron los presidentes de la CONAIE, Jorge Herrera, y de la Ecuarunari, Yaku Pérez, y los asambleístas Tibán y Gagliardo—, se consolidó la tendencia de una Autoridad Única de Agua de carácter centralista con entes como la Senagua, la ARCA y la Empresa Pública del Agua.

A la par, los dirigentes indígenas Pepe Acacho y Yaku Pérez integraron la demanda de prohibir la minería en las fuentes de agua, y la consolidada posición de avanzada de Alianza País —en las voces, por ejemplo, de Rosana Alvarado, Paola Pabón, Mary Verduga, Alexandra Ocles y Gastón Gagliardo— se expresó en la propuesta descorpo-

45 *Ibíd.*, 6-22 y 42-203.46 Michel Foucault, *Defender la sociedad* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000), 218 y 223.

rativa de la ampliación de los derechos ciudadanos. Por otro lado, aunque es difícil saber la posición puntual sobre el descorporativismo que tenía al momento el presidente Correa, parece que más en sintonía con ella se conformó el segundo grupo de asambleístas de Alianza País —Bustamante, Cassinelli y Muñoz—, que, con cierto desdén hacia el movimiento indígena y los sistemas comunitarios de riego, conculcaron la perspectiva plurinacional de organización del poder político en el Estado. Un tercer grupo del mismo partido sostuvo la tendencia encaminada a fortalecer un sistema público de agua expresado en el Sistema Nacional Estratégico del Agua —Acero, Proaño, Carvajal y Cayambe— o, de la misma forma, en la ARCA —Andino y Bustamante—. Entonces, el primer y el tercer grupos harían eco de una propuesta descorporativa encaminada al bienestar general, pero no así la otra agrupación, que emuló una forma de corporativismo similar a la que tanto criticaba.⁴⁷

¿Qué tanto podía aglutinar la propuesta descorporativa más plural a los otros sectores sociales que se pronunciaban en contra del acaparamiento del recurso hídrico? ¿Había condiciones para establecer una alianza programática como en el primer debate de la ley en 2010 y en el inicio del segundo? ¿Cuánto había avanzado Alianza País hacia la generación de condiciones políticas idóneas para establecer alianzas? Estas eran algunas de las inquietudes que formaban parte del momento político decisivo para la aprobación de la Ley de Aguas.

Al respecto se plantea que lo público poseía escaso contacto con lo comunitario. Sin interés por fortalecer procesos sobre lo común,⁴⁸ se distanciaba de organizaciones y representaciones políticas estatuidas para participar de la conformación de lo social, anclado en demandas de clase media y de cierta izquierda organizada desconectada del movimiento indígena. Por su

parte, el presidente Correa practicó una política solitaria, distanciada de las organizaciones sociales y políticas de Ecuador.

En este debate, la demanda de gestión comunitaria del agua alcanzó líneas mucho más generales y se instaló de lleno en la institucionalidad pública. No corresponde a la gestión local y reducida de determinados grupos sociales cuidar las fuentes de agua y el páramo, ni se sustenta solamente en modos colectivos de organización, sino que forma parte del pliego de demandas políticas que trazan diversos actores plurales, mestizos e indígenas, para soportar verdaderos marcos explicativos del Estado plurinacional y del Estado de derecho, que incorpora a la democracia comunitaria como una forma alternativa y complementaria de las decisiones públicas.

El Estado entonces debe entrar a organizar y visibilizar algo que ya existe: la gestión pública y comunitaria, con administración común y especial, a través de sistemas comunitarios de organización y gestión del agua; y las formas colectivas y tradicionales indígenas, afroecuatorianas, montubias y campesinas.⁴⁹

Por otra parte, un imaginario estatal basado en la acción social participativa siguió siendo un elemento importante del nacionalismo de Estado, particularmente la noción de integración de todos los sentidos y las prácticas en torno al agua. Será el nuevo ponente de la Comisión de Soberanía Alimentaria, Miguel Carvajal, quien ofrezca el panorama de la nueva estructura del agua normada por el Gobierno en la articulación del Estado, con lo que efectivamente se concreta la noción de un Estado nacional, mas no democrático. En cambio, la demanda indígena buscaba establecerse en el marco de la Ley de Aguas a través de la sentencia de la Corte Constitucional de una consulta prelegislativa efectiva.

47 Pablo Ospina, “‘Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo’: La Revolución Ciudadana en Ecuador (2007-2012)”, en *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*, ed. Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina, Víctor Álvarez y Edgardo Lander (La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario / Centro Internacional Miranda, 2013), 246.

48 Raquel Gutiérrez y Huáscar Salazar, “Reproducción comunitaria de la vida: Pensando la transformación social en el presente”, en *Producir lo común: Entramados comunitarios y luchas por la vida* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2019), 22.

49 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40*, 175-6.

Tabla 2

Posición de los asambleístas respecto a la aprobación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua

Asambleísta	A favor	En contra
Mauricio Proaño	X	
Ramiro Aguilar		X
Esther Ortiz	X	
Liuba Cuesta	X	
Ramiro Vela	X	
Nelson Serrano	X	
René Yandún	X	
Efrén Reyes		X
Lourdes Tibán		X
Rosa Muñoz	X	
Esthela Acero	X	
Liliana Guzmán	X	
Fernando Bustamante	X	
Mae Montaña	X	
Juan Carlos Cassinelli	X	
Gina Godoy	X	
Carlos Velasco	X	
Gastón Gagliardo	X	
Miguel Moreta	X	
Pablo de la Torre	X	
Ángel Rivero	X	
William Garzón	X	
Mariángel Muñoz	X	
María José Cevallos	X	
Fausto Cayambe	X	
Óscar Ledesma	X	
César Umaginga		X

Elaboración propia a partir de actas de la Asamblea Nacional.⁵⁰

Después se produjo la objeción parcial del presidente Correa al proyecto de ley aprobado, que la Asamblea Nacional acogió en su totalidad y que abrió la puerta al centralismo de la Autoridad Única del Agua y a la iniciativa privada en los sectores estratégicos del Estado durante el estado de excepción.⁵¹

Conclusiones

Se postula que el Gobierno de Rafael Correa efectuó un descorporativismo incompleto, ya que no se desarrollaron los procesos de desprivatización del agua demandados por el movimiento indígena. Tampoco Alianza País pudo cumplir con

50 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40C*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2014; Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 40D*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2014.

51 Ecuador Asamblea Nacional, *Acta 287*, Archivo de la Asamblea Nacional, 2014, 1-25.

las exigencias nacionales de unidad y organización social. Pese a ello, el nuevo bloque de poder de este partido en la Asamblea Nacional no entró en conflicto con los representantes indígenas reunidos bajo la figura de Pachakutik.

Asimismo, la propuesta indígena por el agua, desde 2009 —e incluso antes, en 1996—,⁵² se presentó como un proyecto político y orgánico de tipo nacional. El corporativismo que se le adjudicaba provenía más bien de una estrategia del Gobierno para favorecer la universalización de derechos sociales, pero no políticos. Esta propuesta, sin embargo, sí se ha ido modificado respecto de la maduración de la representación política indígena, que ha alcanzado grados muy altos de profesionalización e institucionalización.

De la misma manera, es posible esbozar algunas consideraciones teóricas. El Estado de nuevo tipo que se está pensando en las formulaciones sociales de los diversos actores políticos de signo ideológico similar detenta una dimensión tanto política como económica. El denominado “Estado económico” recapitula las demandas de mejores condiciones de existencia para las clases desposeídas del campo, o rurales, y se inscribe en la perspectiva de la distribución de la riqueza —antes que en la negociación política de las demandas étnicas— y en el reconocimiento de la comunidad política, que se encuentra fundada a su vez en distintas concepciones de respeto de los territorios, tales como la autonomía política, sus respectivas lógicas de funcionamiento y los derechos colectivos. En último término, se promueve una dinámica de existencia política por fuera de las fronteras de los Estados nacionales, hacia una dinámica internacional o más extensiva que supere un nacionalismo restringido.

El populismo, por tanto, se constituye como el espacio idóneo de la discusión política de orden institucional, que corrige los excesos de poder y construye las dinámicas de proximidad entre las poblaciones y sus relaciones políticas, en el marco del aporte de las disciplinas sociológica y jurídica a las ciencias políticas. De esta forma, en este trabajo se visibilizó la constitución de un bloque popular, expresado en el movimiento indígena, y de un bloque de poder, conformado por el ala progresista de Alianza País, que establecieron una discusión entre pares trayendo a colación el discurso populista como una estrategia política que permitió sustantivos avances a la sociedad en su conjunto.

El bloque de poder se elaboró sobre la base de la institucionalidad promovida por el presidente Correa, con mucho poder sobre algunos entes del Estado. Mientras que el bloque popular se produjo debido a la institucionalidad generada en el territorio, procedente de la organización de la población en las juntas de agua y las comunidades.

A la par, el debate legislativo democrático que se produjo al calor de la composición de la Ley de Aguas evidenció una redistribución del poder del agua en los territorios locales. Las comunidades indígenas y populares lograron que, en los espacios en los que se pudieron instalar estas demandas del movimiento indígena, se produjera una lectura política del COOTAD a favor de las que fueron las organizaciones comunitarias de base del movimiento indígena, las juntas de agua.

Así, la institucionalidad promovida a lo largo del debate proporcionó igualdad de oportunidades para los sujetos sociales que formaban parte de la política. A diferencia de la década de 1990, en el momento actual, con el nuevo marco constitucional de la República del Ecuador, se profundizaron la democracia, el poder político y la institución del poder popular, que, según las lecturas teóricas de este trabajo, han estado siempre presentes en el siglo XX en nuestro país, con o sin Estado plurinacional.

Por otro lado, el debate que se efectuó sobre el territorio muestra que existió redistribución de poder y recursos y contestación ciudadana a las dinámicas institucionales que se concebían como injustas.

Referencias

- Burbano de Lara, Agustín. “Los procesos de descentralización y autonomía en la región andina y sus trayectorias: Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. En *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*, editado por GIZ, 7-81. Quito: GIZ, 2017.
- Consejo de Gobierno de la CONAIE. *Privatización del agua* [cartilla informativa]. Quito: CONAIE, 2007.
- Coronel, Valeria. “¿Cómo se volvió invisible el populismo de izquierda en el Ecuador?: Elementos para reevaluar la relación entre izquierda, populismo y democracia”. En *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez, 43-58. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- . “Orígenes de una democracia corporativa: Estrategias para la ciudadanía del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)”. En *Historia social urbana: Espacios y flujos*, editado por Eduardo Kingman, 324-64. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, 2009.

52 Consejo de Gobierno de la CONAIE, *Privatización del agua* [cartilla informativa] (Quito: CONAIE, 2007), 5-9.

- , y Luciana Cadahia. “Populismo republicano: Más allá de ‘Estado versus pueblo’”. *Nueva Sociedad* 273 (2018): 72-82. <https://bit.ly/42O3pGa>.
- Ecuador Asamblea Nacional. *Acta 14*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2009.
- . *Acta 40*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2010.
- . *Acta 40A*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2010.
- . *Acta 40C*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2014.
- . *Acta 40D*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2014.
- . *Acta 287*. Archivo de la Asamblea Nacional. 2014.
- Figueroa, José Antonio. “Etnicidad, esencialismos de izquierda y democracia radical”. En *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez, 141-64. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- Foucault, Michel. *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Guanche, Julio César. “Disputas entre populismo, democracia y régimen representativo: Un análisis desde el corporativismo en la Cuba de los 30”. En *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez, 59-77. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- Gutiérrez, Raquel, y Huáscar Salazar. “Reproducción comunitaria de la vida: Pensando la transformación social en el presente”. En *Producir lo común: Entramados comunitarios y luchas por la vida*, 21-44. Madrid: Traficantes de Sueños, 2019.
- Ospina, Pablo. “Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo”: La Revolución Ciudadana en Ecuador (2007-2012)”. En *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*, editado por Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina, Víctor Álvarez y Edgardo Lander, 177-277. La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario / Centro Internacional Miranda, 2013.
- Ramírez, Franklin, y Soledad Stoessel. “Las gelatinosas instituciones de la ‘populismología’ contemporánea”. En *A contracorriente: Materiales para una teoría renovada del populismo*, coordinado por Luciana Cadahia, Valeria Coronel y Franklin Ramírez, 81-104. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- , y Soledad Stoessel. “Postneoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. En *Pulsión de cambio: Movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contrahegemónicos*, editado por Melisa Argento y Ana Laura Ciccone, 133-90. Rosario, AR: Último Recurso, 2015.
- Simbaña, Floresmilo. “El movimiento indígena ecuatoriano y la recuperación de la historia”. *Rebelión*. 26 de junio de 2021. <https://bit.ly/44BfAHY>.
- Unda, Mario. “El análisis de la coyuntura: Aproximación metodológica” [sílabo]. *Universidad Central del Ecuador*. Mayo de 2020. <https://bit.ly/3BcLnRV>.