

EQUIDAD Y JUSTICIA HÍDRICA

El agua como reflejo de poder en los países andinos

JESSICA
BUDDS



Capítulo 2



PUCP

E·S·R·C
ECONOMIC
& SOCIAL
RESEARCH
COUNCIL

Justicia
Hídrica

333.910098 E Equidad y justicia hídrica : el agua como reflejo de poder en los países andinos / [Tom Perreault, Jessica Budds, Jamie Linton ... [et al] ; Jessica Budds, María Cecilia Roa García, editoras.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial ; Wageningen : Justicia Hídrica, 2018 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa)

248 p. : il., mapas ; 23 cm.-- (Agua y sociedad ; 27. Sección Justicia hídrica)

Incluye bibliografías.

D.L. 2018-16358

ISBN 978-612-4320-30-9

1. Abastecimiento de agua - Región Andina - Administración 2. Abastecimiento de agua - Aspectos políticos - Región Andina 3. Derechos de aguas - Región Andina 4. Seguridad del agua - Región Andina 5. Comunidades campesinas - Región Andina I. Perreault, Tom II. Linton, Jamie III. Budds, Jessica, 1971-, editora IV. Roa García, María Cecilia, editora V. Pontificia Universidad Católica del Perú VI. Justicia Hídrica VII. Título VIII. Serie

BNP: 2018-475

Equidad y justicia hídrica:

El agua como reflejo de poder en los países andinos

Jessica Budds y María Cecilia Roa García, eds.

Serie Agua y Sociedad, 27

Sección Justicia Hídrica

De esta edición:

© Justicia Hídrica

Coordinado por Water Resources Management Group

Wageningen University & Research

Droevendaalsesteeg 3

6708 PB Wageningen The Netherlands

Telf. +31 (317) 484190

<www.justiciahidrica.org>

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Coordinación general de Justicia Hídrica: Universidad de Wageningen / WRM

Editor académico de la serie: Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen

Corrección: Jessica Budds, María Cecilia Roa García y Mercedes Dioses

Diagramación: Mercedes Dioses

Composición de portada: Ricardo Ponce D.

Fotografía de portada: «Moquegua, Perú» por Jessica Budds

Fotografía de contraportada: «Río Cauca, Colombia» por María Cecilia Roa García

Primera edición: noviembre de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas

de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-16358

ISBN: 978-612-4320-30-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361801105

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

CAPÍTULO 2

CONSTRUCCIONES DE EQUIDAD EN CONTEXTOS HÍDRICOS

El caso del sistema de riego Comarapa-Saipina, Bolivia

NOELIA CERRUTO TORRICO

1. Introducción

Zwarteveen y Boelens (2011) señalan que, en contextos hídricos, el control del agua en un determinado momento se compone de una diversidad de intereses que complejizan su entendimiento. Las relaciones de propiedad y de trabajo a lo largo de la historia, en un contexto dado, se expresan en las relaciones sociales de poder (económico, cultural, político y material) y en las relaciones sacionaturales a múltiples escalas (individual, comunitaria, sistémica, estatal, etc.). Es así que, en los sistemas hídricos andinos, los rasgos organizativos y los derechos de uso y control del recurso están teñidos de normas e ideologías locales que incorporan nociones particulares y contrastantes de equidad y justicia social.

Con estos antecedentes, no es extraño el continuo surgimiento de conflictos alrededor de los derechos de agua en los países de la región andina. Principalmente aquellos ocasionados por las divergencias y variaciones en la percepción social de lo que es justo y equitativo para cada actor, dentro de los diferentes niveles de organización hídrica.

El tema a tratar, por consiguiente, es la generación de reclamos estructurales a partir del encuentro de diferentes esquemas de interpretación de lo que es justo y equitativo para cada actor social, en diferentes contextos de acceso y distribución de los derechos del agua. El contexto de observación yace en los conflictos más representativos surgidos durante el diseño e implementación del nuevo sistema de riego Comarapa-Saipina, en la región de los valles interandinos del departamento de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia.

2. Metodología

El artículo se basa en el análisis realizado al acceso y distribución de los derechos de agua del sistema de riego Comarapa-Saipina, aplicando los cuatro Escalones de Análisis de Derechos (ERA) (véase Boelens, 2008; Zwartveen y Boelens, 2011). En este marco, cada nivel de análisis de derechos de agua es observado como un argumento en juego para: 1) concretar el acceso y distribución de los recursos hídricos; 2) conferir significado a las reglas y obligaciones conectadas a un derecho de agua; 3) legitimar la autoridad; y 4) defender y materializar los repertorios en la obtención de beneficios para el control y uso del agua.

En el centro de la discusión del presente caso de estudio se encuentra lo «equitativo» para cada actor. En este sentido, el recojo de información se realizó a través de la observación participativa en las actividades de gestión del sistema de riego, la mirada en los mundos de vida (actividades cotidianas) de los operarios del sistema, entrevistas semiestructuradas a informantes clave: líderes locales, personal del gobierno local y de la agencia de cooperación que ejecutó el proyecto. Finalmente, se complementó la información con documentos oficiales del proyecto Sistema de Riego Comarapa-Saipina.

3. La equidad en el riego andino

La equidad está relacionada con la «justicia social», con el sentimiento de que algo es «razonable» y «aceptable» (Boelens, 1998a). Ambos, la equidad y la justicia social son definidos por la gente en lugares específicos y en tiempos particulares (Cfr.: Lauderdale, 1998), de acuerdo con las nociones locales sobre ética y justicia. Así, la equidad se puede concebir como una construcción política, social y contextual de lo que es justo y aceptable para un actor social. En contextos hídricos, la equidad es en sí misma una relación de poder contextual y particular, basada en relaciones de género, etnicidad y clase, y como tal aporta a la naturaleza disputada del recurso.

En la realidad, existe una amplia gama de posibles percepciones sobre lo que constituye la equidad (Levine, 1998). Gutiérrez y Gebrandy (1998) sugieren que en el riego andino, particularmente, no existen recetas para determinar normas de equidad en la gestión del agua, sino que la misma depende del desarrollo histórico, mediante el cual se construyen las reglas en la distribución y las condiciones locales de los sistemas. Gebrandy (1998)

resalta que «cada canal tiene su historia y para cada canal existe una razón histórica y lógica dentro de las relaciones entre las personas para llegar al tipo de sistema de distribución que encontramos hoy en día». En este sentido, cada sistema de riego andino se desarrolla y establece en el marco de un acuerdo específico de equidad, que complejizaría el control y uso del agua durante toda la vida útil del sistema.

4. El papel de las reformas hídricas en los Andes

Durante las últimas dos décadas, en la región de los Andes han surgido enfoques de gestión hídrica como: la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y el Manejo Integral de Cuencas (MIC), los que han transformado los procesos de toma de decisiones y las políticas de gestión de agua en muchas microcuencas. Estas nuevas aproximaciones al manejo de recursos hídricos siguen una orientación más inclusiva y pluralista, que promocionan la inserción de todos los sectores de uso en la toma de decisiones. Junto con el surgimiento de tales enfoques, se han promocionado reformas hídricas que promulgan ampliamente la «[...] asignación justa y equitativa de oportunidades de utilizar el recurso según las necesidades de cada uno» (Wagenin- gen University *et al.*, 2008). Esta perspectiva, más bien utilitaria de la asignación de recursos entre distintos sectores o individuos de la sociedad, ha sido ampliamente promocionada por el Estado, las agencias y fondos de cooperación, y los diseñadores de los proyectos de riego; y en muchos casos es un requisito para «un mejor manejo de los recursos hídricos» (véase también Lauderdale, 1998; Oliveiro, 1998 y Levine, 1998).

Bajo este escenario, en décadas pasadas, agencias externas y/o el Estado diseñaron e implementaron muchos de los proyectos de riego más importantes de la región de los valles interandinos; y así introdujeron cambios sustanciales en las dinámicas locales de riego, propiedad y manejo de los recursos disponibles preexistentes. De acuerdo con Boelens (1998b), la construcción y rehabilitación de la infraestructura, la introducción del agua como factor nuevo y la transferencia de la propiedad del sistema suponen un reto para la población campesina en cuanto a la discusión, negociación y (re)formulación de sus concepciones colectivas sobre lo que es justo y equitativo en el riego. La conflictividad de esta negociación es el centro de análisis del caso de estudio actual.

5. Marco de observación de la equidad

Tomando como punto de partida que cada actor social observa la realidad desde su perspectiva (individual o colectiva), también determina lo que es socialmente justo y equitativo, influenciado por un contexto y momento específicos. Cuando se refiere a la distribución de los recursos de la sociedad, cada actor involucrado moviliza distintos principios para establecer una distribución justa. En un sistema no igualitario,¹ el principio de equidad en sí mismo representa una amalgama de diferentes principios basados en la pertenencia, el reconocimiento y la distribución del costo/beneficio, entre otros.

Según Jost y Kay (2010), la equidad tiene sus bases en la noción de que la justicia, sobre todo en la distribución de recursos, requiere proporcionalidad. La teoría de la equidad supone que cada individuo busca determinar si existe una relación proporcional entre lo que invierte (es decir, el trabajo) y lo que recibe en compensación de lo invertido (beneficios), para cubrir sus «necesidades».

Algunos de los problemas derivados de la aplicación de esta teoría surgen con la toma de decisiones, cuando al evaluar lo invertido, este se encuentra influenciado por muchos valores subjetivos (es decir, poder, parentesco, habilidades, etc.), por lo cual, el «mérito», que debe ser recompensado, puede variar en la percepción de cada individuo, en comparación con otros. Estas particularidades brindan a la equidad un carácter fundamentalmente conflictivo, ya que, el individuo puede llegar a la conclusión de que la relación entre lo invertido y lo ganado es desproporcional (Jost y Kay, 2010)

En el riego, la distribución de los recursos es la base para el acceso a los derechos del agua (véase Boelens, 2008, y Zwartveen y Boelens, 2011). De este modo, las nociones de equidad y su aplicación se pueden observar empíricamente en las prácticas concretas de asignación, activación y materialización de derechos alrededor del agua y sus respectivas consecuencias (Boelens, 1998b). Para observar cómo la equidad es social y políticamente definida por los actores, y cómo cada uno de ellos acceden a los recursos a través de sus construcciones particulares de equidad, se analizan los conflictos hídricos en el contexto de la dinámica del desarrollo del Sistema de Riego Comarapa-Saipina.

1. Bajo el principio de que todos los individuos y clases sociales son iguales, las necesidades se encuentran en el centro de la distribución de recursos.

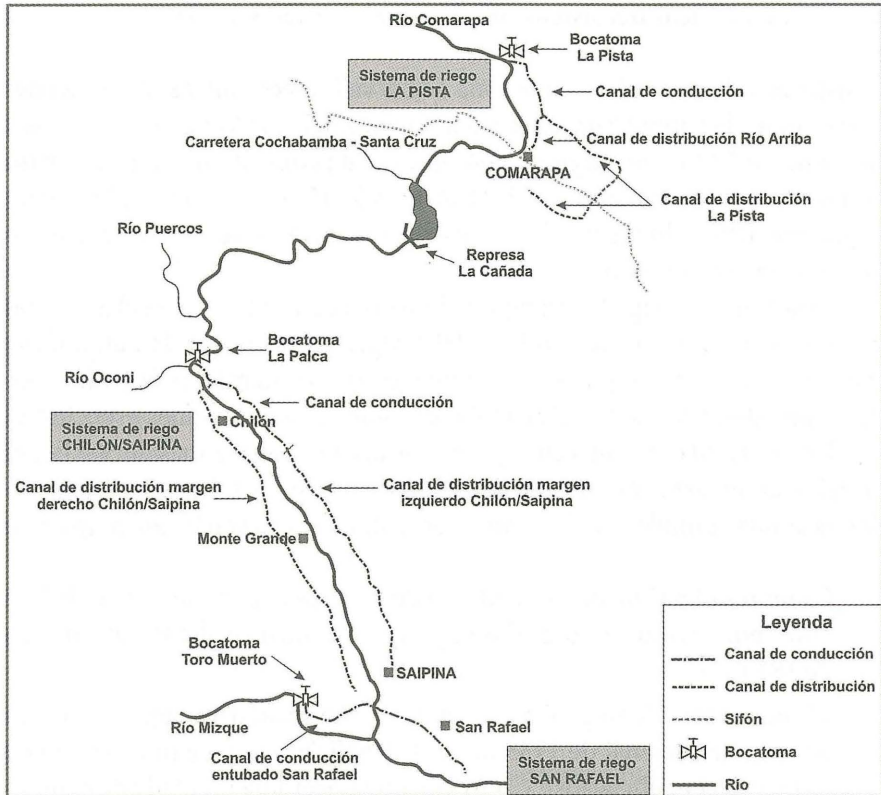
6. Características del sistema de riego Comarapa-Saipina

El sistema hídrico se ubica en la zona de los valles secos interandinos del departamento de Santa Cruz, en la microcuenca del río Comarapa de aproximadamente 52 km de longitud, con un caudal promedio de 1,38 m³/s y un volumen de escurrimiento² de 45,3 hm³ anuales (Vargas, 2009), de los cuales se han previsto 10 hm³ para el suministro de agua de riego para las poblaciones de Comarapa y Saipina.

El sistema de riego Comarapa-Saipina fue construido entre el año 2000 y 2005, como un proyecto piloto del Programa de Riego de Santa Cruz (PRICRUZ), financiado por el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo en Bolivia, con dos fines específicos: regular las crecidas, y almacenar y dotar de agua de riego a más de 500 beneficiarios, en un área aproximada de 2200 ha (GFA, 2005a). Las estructuras hidráulicas que se implementaron con el proyecto de riego son (véase Mapa 2.1):

- a. La represa La Cañada: un embalse de hormigón con una capacidad de almacenamiento de 10 hm³ de agua y un caudal medio de suministro de 182 m³/s.
- b. El subsistema de riego Chilón/Saipina, que suministra agua a un área de riego tradicional de 1133 ha (211 beneficiarios) y de nuevo riego de 332 ha (66 beneficiarios). Consta de una bocatoma regulada de concreto, con una capacidad de captación de 2 m³/s, que opera durante todo el año para garantizar el suministro continuo de agua.
- c. El subsistema río Arriba/La Pista, que suministra agua de riego a un área de operación de 276 ha (82 beneficiarios) en la población de Comarapa. Consta de una bocatoma lateral de regulación fija, con una capacidad de captación máxima de 0,50 m³/s.
- d. El subsistema Los Bañados, que es un aparato de bocatomas rústicas conectadas a acequias tradicionales de 36,5 km de longitud (beneficia a 98 comuneros). A diferencia de los otros subsistemas, no se realizaron mejoras en sus estructuras hidráulicas debido a la baja disponibilidad para pagar y a la priorización de otras áreas de cultivo más productivas —en términos de producción por área de cultivo bajo riego, determinadas durante el diseño del sistema.

2. Volumen de escurrimiento se refiere al volumen de agua que puede ser captado en cierto punto de la cuenca. Para el cálculo del potencial de la microcuenca del río Comarapa se utilizó como medida el hectómetro cúbico (hm³).



Mapa 2.1. Subsistemas e infraestructura de riego del Proyecto de Riego Comarapa-Saipina, Santa Cruz.

7. Historia de la ejecución del sistema hídrico

Para entender la dinámica de los conflictos actuales sobre el agua, se hace necesario observar la historia de la construcción del sistema de riego Comarapa-Saipina y las diferencias históricas existentes entre los diferentes beneficiarios del proyecto, influenciadas por los contextos político, sociocultural y económico durante el diseño y ejecución del proyecto. A continuación se relata la historia de vida del sistema de riego, desde su concepción como una necesidad para el desarrollo regional.

Luego de la Reforma Agraria de 1952, los terratenientes del valle de Saipina se dedicaron al monocultivo de caña de azúcar, destinada principalmente a la elaboración comercial de chancaca.³ Para esto, y como resultado de la

3. Chancaca es un azúcar semirrefinada de uso artesanal.

reforma, cada terrateniente disponía de terrenos de entre 15 y más de 100 ha para la producción agrícola.

El riego en la zona era estacional (entre seis y ocho meses). Las estructuras de riego consistían en bocatomas rústicas construidas con rocas y troncos sobre el río, además de acequias con canales de tierra. Las acequias diferían tanto en longitud, como en cantidad de usuarios y área regada. Por lo tanto, la forma de reparto de agua era por asociación y dependía de usos y costumbres particulares de cada una de las acequias. Por ejemplo, existían acequias de gran longitud —de más de un kilómetro— que desviaban agua para el riego de un solo terreno, mientras otras acequias, de unos pocos cientos de metros, repartían agua de riego a más de diez propiedades asociadas a la acequia. La modalidad de operación de las bocatomas —más de cuarenta en ambos márgenes del río Comarapa— era en demanda y de uso secuencial, es decir, que el usuario o grupo de usuarios de cada bocatoma captaba del río la cantidad de agua que quería —de acuerdo con su criterio de satisfacción personal o grupal—, y dejaba correr el agua restante río abajo. Bajo esta modalidad, los usuarios ubicados en la cola del río podían quedarse eventualmente sin agua para el riego (Vargas, 1999).

Las obligaciones conectadas a los derechos de uso del agua de las acequias se centraban en el mantenimiento de bocatomas y acequias rústicas. Antes del inicio de cada campaña de riego, los usuarios —terratenedores, o a través de peones, partidarios y/o arrendatarios— de una misma bocatoma y acequia estaban obligados a habilitar y reparar las bocatomas rústicas y a construir una longitud de acequia proporcional a la superficie de terreno de su propiedad.

Durante décadas, la modalidad de riego se mantuvo constante, hasta que en los años ochenta, a raíz de una sequía prolongada en la región, los terratenientes del área de Saipina solicitaron a la Unidad de Promoción al Desarrollo del Gobierno Regional de Santa Cruz, la búsqueda de fuentes alternativas para mejorar la disponibilidad de agua para riego. Así surgió el Proyecto de Riego Comarapa-Saipina. Los principales objetivos de este proyecto fueron la reducción de la pobreza y el aumento de la productividad agrícola bajo un enfoque de GIRH. De aquí que el objetivo principal del proyecto se centró en aumentar la disponibilidad de agua, especialmente, durante la estación seca; además de incluir el mayor número de usuarios potenciales de riego —con la habilitación de nuevos terrenos bajo riego—, y generar un sentido de responsabilidad compartida entre los usuarios, a fin de asegurar la sostenibilidad en la gestión del sistema (kfw, 2009).

8. La inclusión de nuevos usuarios de riego: creación de las reglas de inicio

La Agencia de Cooperación Alemana determinó tres condiciones, a fin de equilibrar las oportunidades de financiamiento del proyecto de riego Comarapa-Saipina, en comparación con otros proyectos de riego en zonas más deprimidas del país (GFA, 2005b: 1) la inclusión de nuevos usuarios, principalmente, migrantes y peones arrendatarios de las haciendas, 2) la ampliación de las áreas de riego no tradicionales, y 3) el pago de una contraparte local de 3 millones de dólares (10% del costo total del proyecto). Si bien la zona de Saipina ofrecía las condiciones físicas para ampliar la superficie de riego y mejorar la producción agrícola, no cumplía con el criterio de priorización de ayuda económica a regiones pobres (es decir, el Altiplano boliviano), ya que se trataba de una zona de producción comercial y latifundista.⁴

Los proyectistas identificaron dos áreas potenciales para la ampliación del riego en la microcuenca. Los terrenos fueron expropiados mediante la venta a precio mínimo, y luego fueron repartidos a los nuevos usuarios contra enganche y contrato de pago a veinte años de plazo.

La inclusión de los nuevos usuarios al sistema de riego generó conflictos con los terratenientes del valle de Saipina desde los inicios del proyecto. Según el equipo operativo del proyecto, los usuarios tradicionales percibían que el agua del nuevo sistema de riego no abastecería los requerimientos hídricos de todos los beneficiarios. Además, a los ojos de los terratenientes (usuarios tradicionales), los nuevos beneficiarios no se habían ganado el derecho de uso, ya que no habían invertido su mano de obra y recursos en la identificación de las fuentes de agua y la construcción inicial de las bocatomas y acequias, tal como lo habían hecho ellos; los usuarios nuevos, que además estaban ubicados aguas arriba, llegaban a beneficiarse de su iniciativa en la búsqueda del proyecto (véase Recuadro de diálogo 2.1).

Tras largas negociaciones,⁵ los usuarios tradicionales aceptaron la inclusión de los nuevos usuarios con la condición de establecer: normas de acceso prioritario al recurso —especialmente en épocas de escasez—; derechos de uso de agua diferenciados en función de la calidad o tipo de usuario

4. Comunicación personal, César Sevilla, jefe de Apoyo Proyecto de Riego Comarapa-Saipina GFA; Santa Cruz, 2/10/2009.

5. Debido a que este proyecto de riego era un piloto para el Programa Regional de Riego que se desarrollaría en los próximos diez años, para el Gobierno Regional era muy importante que se llevara a cabo. Por esta razón las negociaciones se extendieron hasta su ejecución, por alrededor de diez años.

RECUADRO DE DIÁLOGO 2.1

Roca, exjefe de la Unidad Operativa del Proyecto de Riego Comarapa-Saipina (Santa Cruz, cp. 01.10.2009): Se avanza con el Proyecto de Riego Comarapa. En ese ínterin se identifica La Pista como un área de riego potencial. Se decide que, si se construía la represa en los meses de lluvia, se tendría, principalmente, un excedente de agua. Con ese excedente se podía dar un periodo de riego a un área de 300 ha que se podían ampliar en La Pista. Había un problema, primero, esta gente que regaba a secano siempre, toda su vida, iba a adquirir derechos que antes no tenían. Pero, sobre todo, un derecho, arriba, de los que siempre tenían. Eso ocasionó un temor terrible de la gente de abajo, que siempre regó con dificultades. «Si apenas nos alcanza cuando tenemos, vamos a tener un boquete de 300 ha, aguas arriba. No queremos». Los usuarios firmaron la aceptación del proyecto porque no les quedaba otra, sino, no había la represa. Se aprobó el diseño final y la construcción: nació el proyecto.

Rodríguez, presidente de la Asociación del Sistema de Riego y Servicios Comarapa-Saipina, cp.7.10.2009: «Antes, un padre tenía que hacer su tierra. Como van a decir los de expansión (nuevos usuarios) que antes tenían agua. No es justo, porque ahora el proyecto les ha traído a demanda y constante».

—es decir, usuario tradicional y usuario nuevo—; y aportes individuales para el pago de 3 millones de dólares americanos, como contribución a los costos del proyecto (10 % del costo total), de acuerdo con los beneficios productivos particulares de cada actor, tomando como punto de referencia, la cantidad de cosechas anuales producidas con y sin proyecto de riego (beneficio neto).

9. Variabilidad en la oferta de agua: base para el establecimiento de nuevas reglas

Las relaciones sociales jugaron un papel importante en el establecimiento de las nuevas reglas de riego; prevaleciendo la noción de «lo justo» de los usuarios tradicionales, gracias a su dominio en términos de propiedad, influencia política y poder de decisión.

Frente a la posibilidad de afrontar épocas de escasez de agua, se establecieron normas de acceso y distribución «equitativa» del recurso entre los usuarios tradicionales y nuevos. Se definió un reglamento de distribución de agua proporcional al área de cultivo, pero prioritaria para usos tradicionales,

en reconocimiento a la lucha de los terratenientes por buscar y asegurar fuentes de agua (como la construcción de sistemas de acequias y búsqueda de apoyo externo); lo cual garantiza el acceso de los antiguos usuarios a riego constante, a pesar de las condiciones de oferta de agua de la microcuenca. Con esta regla, los usuarios nuevos corren el riesgo de quedar sin suministro de agua, en años de sequía (véase Cuadro 2.1).

10. Beneficios productivos: base para el establecimiento de obligaciones

La agencia de cooperación determinó que el aporte de contraparte (10 % del costo total del proyecto) de los usuarios del proyecto debía materializarse en dinero y no en mano de obra; ya que se trataba de una zona de producción comercial y no de subsistencia o producción comunitaria. Sobre esta base se establecieron las tarifas de pago a través de un estudio económico de acuerdo al beneficio productivo anual neto (aumento en el número de cosechas efectivas), en un escenario de disponibilidad constante de agua para riego.

A los usuarios tradicionales de riego se les privilegió con una tarifa de contraparte menor, basada en una lógica de acceso previo al agua y en beneficios productivos y económicos netos menores que los de los nuevos usuarios. Así, por ejemplo, los nuevos usuarios, quienes nunca habían tenido agua para riego, obtenían un beneficio productivo de cero a tres cultivos anuales con riego. Eso, traducido en beneficios monetarios, representaba el doble de ganancias para los nuevos usuarios. De aquí que la diferencia en el monto del pago anual de contraparte es de hasta 4:1, por cada hectárea de cultivo bajo riego. Es decir, que los nuevos usuarios deben pagar hasta cuatro veces más que los usuarios tradicionales. En el Cuadro 2.1 se puede observar que existe, además, una diferenciación adicional que se basa en la ubicación del usuario respecto al sistema de riego. De este modo, el monto de la cuota aumenta para los usuarios ubicados en la cola del sistema, debido a que estos no tenían asegurado el riego antes de la ejecución del proyecto.

11. Condonación de deuda: un discurso para la legitimación de la autoridad

Antes del proyecto de riego, los terratenientes del valle de Saipina tenían poca (casi ninguna) acción colectiva en torno al riego. Sin embargo, cuando se inició el Proyecto de Riego Comarapa/Saipina surgió la necesidad de informar y

or buscar y asegurar equias y búsqueda de uos usuarios a riego a de la microcuenca. quedar sin suminis-

nto de obligaciones

contraparte (10 % del bía materializarse en zona de producción ia. Sobre esta base se económico de acuer- número de cosechas de agua para riego. gó con una tarifa de rio al agua y en bene- de los nuevos usua- ca habían tenido agua tres cultivos anuales representaba el doble de ferencia en el monto a hectárea de cultivo ar hasta cuatro veces e puede observar que a en la ubicación del monto de la cuota au- a, debido a que estos proyecto.

imación

e Saipina tenían poca argo, cuando se inició esidad de informar y

CUADRO 2.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOS DE AGUA EN EL SISTEMA DE RIEGO COMARAPA-Saipina,
DE ACUERDO CON EL TIPO DE ZONA DE RIEGO (BASADO EN GFA, 2005B)

Sub-sistema	Zona de riego	Derechos de agua	Período de uso de agua	Reglamentos de distribución del suministro para riego	Beneficios productivos (cosechas anuales)	Pago anual de contraparte (USD/ha)
Río Arriba/ La Pista	Río Arriba	Tradicional	Todo el año	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad de riego. - Flujo continuo todo el año. 		0
	La Pista	Tradicional Expansión (nuevo)	Todo el año Diciembre a junio	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad de riego. - Flujo continuo todo el año. - Se inicia la preparación para el reparto de agua en noviembre, solo si la represa está a capacidad. - Para asegurar el riego en La Pista, el caudal del río debe ser de al menos 300 litros por segundo. 	Pasan de 0 a 1,5	73
Los Bañados	Bañados de la Cruz y Fosario	Tradicional	Todo el año	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad de riego. - Flujo continuo todo el año. 		0

CUADRO 2.2
REPRESENTANTES DE LAS ZONAS DE RIEGO EN LA ASAMBLEA GENERAL
(CON BASE EN GFA 2005B Y ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE LA
ASOCIACIÓN DEL SISTEMA DE RIEGO Y SERVICIOS RÍO COMARAPA, 1998)

ZONA DE RIEGO	N. DE DELEGADOS	N. DE VOCALES	TOTAL REPRESENTANTES
Río Arriba/La Pista	1	5	6
Los Bañados	1	4	5
Tradicional Chilón/Saipina	4	15	19
Expansión Chilón/Saipina	1	4	5
TOTAL	7	28	35

Fuente: elaboración propia.

negociar las decisiones, a través de un consejo de consulta pública integrado por representantes de los usuarios, equipo técnico del proyecto y representantes del Gobierno Regional. Este consejo se estableció más tarde como la Asociación del Sistema de Riego y Servicios del Río Comarapa, que se haría cargo de normar y gestionar el sistema, a través de una Asamblea General. En esta asamblea, cada grupo de usuarios está representado por delegados y vocales: un representante por cada 60 ha de terreno bajo riego. Los usuarios tradicionales, al tener mayor área de riego tienen mayor número de representantes (2:1), y tienen mayor influencia y poder de decisión que los usuarios nuevos (véase Cuadro 2.2).

La nueva organización nunca estuvo libre de la influencia política. Durante la implementación del proyecto se comenzó a percibir que las diferencias entre los grupos de usuarios eran además de orden político-ideológico. Los usuarios tradicionales compartían los discursos autonómicos del Gobierno Regional de Santa Cruz, mientras que los nuevos usuarios pertenecían en su mayoría a las bases sociales del Movimiento al Socialismo (MAS).⁶

En el 2006, una década después de la creación de la asociación, los usuarios revitalizaron su poder de decisión, respaldados por las políticas sociales del Gobierno Nacional del MAS. De este modo, se generaron también oportunidades para el surgimiento de nuevas relaciones de poder y para la

6. Comunicación personal con Díaz Hugo, responsable social Proyecto de Riego Comarapa-Saipina GFA, Cochabamba, 22/9/2009.

legitimación de los reclamos del grupo de usuarios menos privilegiado en términos de influencia, algo que en otro momento histórico y contexto político no hubiera sido posible.

Ese mismo año, la Asamblea General del Sistema de Riego y Servicios del Río Comarapa eligió como presidente al representante de los nuevos usuarios, quien además era dirigente del sindicato campesino de la zona afiliado al MAS. Su gestión como presidente estuvo enfocada en la condonación del pago de la contraparte del proyecto de riego. Con el apoyo de las políticas sociales del nuevo Gobierno Nacional, logró introducir la concepción del Sistema de Riego Comarapa-Saipina como una «obra de bien social», pero en el ámbito local no hubo cambios, ya que el Gobierno Regional Autónomo de Santa Cruz aún mantiene vigente la deuda por los costos de la contraparte del proyecto.

12. Repertorios: estrategias para la no materialización de las obligaciones

Del mismo modo que existen factores de presión externa, como las dinámicas socioeconómicas y los fenómenos climáticos, también se generan espacios de cooperación y movilización de una visión intercomunitaria de equidad momentánea —de acuerdo con el momento, contexto y nivel del reclamo—, que posibilita la lucha del conjunto de usuarios contra actores externos. Por ejemplo, se ha acudido a políticas de remediación de impactos del cambio climático para evitar el pago de las tarifas anuales de contraparte. En los años 2007 y 2008, la Asociación logró que el Gobierno Nacional declarara el valle de Saipina como zona de desastre climático, por los efectos de las inundaciones de El Niño y las sequías de La Niña, respectivamente. Así, se logró que las cuotas de ambas gestiones fueran reajustadas. Del mismo modo, en la gestión del 2009, la Asociación de usuarios tramitó ante el Gobierno Regional del departamento de Santa Cruz, la declaración de zona de emergencia por la sequía y los bajos precios de la papa, junto con la suspensión del pago de la quinta cuota de la contraparte.

13. Conclusiones

El limitado acceso al agua de riego en épocas de escasez, el pago de tarifas de contraparte más altas, el limitado poder de decisión y legitimidad, y la

movilización estratégica de repertorios (*discourse shopping*) por parte de los usuarios nuevos del sistema de riego Comarapa-Saipina, muestran que la distribución «equitativa» de derechos de agua responde a ideologías y normas locales basadas en las relaciones sociales de poder, de acuerdo con el contexto social y el momento histórico-político. El caso de estudio muestra que, además de la cuantificación de los beneficios económicos y productivos acarreados por el proyecto, las relaciones históricas de propiedad y trabajo forman parte estructural de los esquemas de interpretación y aplicación del principio de equidad. Establecen lo que es justo y aceptable para un actor en particular; en este caso, muestra además que el actor más influyente (meritorio) es exitoso en el posicionamiento de sus necesidades —y, por ende, de sus intereses—. De aquí que, la equidad tiene poca relación con la asignación «igualitaria» de agua sobre bases técnicas de optimización y eficiencia de diseño —es decir, oferta y demanda hídrica—, como predicen algunos modelos de gestión hídrica.

Las nociones de equidad, que estructuran finalmente los derechos de agua, son una construcción política, sociocultural y contextual. En contextos donde existen grupos históricamente influyentes, las normas sociales, respaldadas por los «usos y costumbres», no siempre son justas y equitativas. Por ello, es clara la constante aparición de posiciones divergentes entre los actores sociales, como la generación de reclamos estructurales alrededor del acceso al agua, la movilización de los derechos de agua, respaldados por el surgimiento y evolución de los discursos sobre qué es justo, para quiénes es justo y cuándo es justo.

Analizar la equidad, como una construcción sociocultural y política, da un entendimiento profundo de la naturaleza contestada de las políticas de agua: los errores de las políticas uniformadoras y el fondo de los conflictos por el agua. Las reformas hídricas, a pesar de sus criterios de inclusión y redistribución de los beneficios, no toman en cuenta la pluralidad de los principios que compone la equidad; tampoco la naturaleza dinámica y selectiva de su aplicación, de acuerdo con el contexto del conflicto y el otro al que se le debe objetar la equidad. Claramente, no se puede aplicar la equidad en el acceso al agua como «algo» concreto y estático en el tiempo y en el espacio, y que pretende ser decretado y reconocido como «justo» para todos los actores involucrados.

Referencias bibliográficas

BOELENS, R.

- 1998a «La Equidad y la Construcción de las Reglas». En: R. Boelens y G. Dávila, eds., *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 17-36.
- 1998b «Gestión colectiva y construcción social de sistemas de riego campesino. Una introducción conceptual». En: R. Boelens y G. Dávila, (eds.), *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 87-106.
- 2008 *The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control*. Países Bajos: Wageningen University.

GERBRANDY, G.

- 1998 «Reparto de agua en un Ayllu del Altiplano Boliviano. El caso de Sullcayana: equivalencia entre las chacras y la gente». En: R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 337-343.

GFA (GESELLSCHAFT FÜR AGRARPROJEKTE MBH)

- 2005a *Descripción del proyecto de Riego Comarapa-Saipina*.
- 2005b *Manual de Operación y Mantenimiento. Proyecto de Riego Comarapa-Saipina-San Rafael, Santa Cruz, Bolivia*.

GUTIÉRREZ, Z. y G. GERBRANDY

- 1998 «Distribución de agua, organización social y equidad en el pensamiento andino». En: R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 259-270.

JOST, J. y A. KAY

- 2010 «Social Justice. History, Theory, and Research». En: J. T. Jost *et al.* (eds.), *Handbook of Social Psychology*.

KfW (KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU- ENTWICKLUNGSBANK)

- 2009 Verificado el 10 de diciembre de 2009, <http://www.ffw-entwicklungsbank.de/EN_Home/>

LAUDERDALE, P.

- 1998 «Justicia y equidad: una perspectiva crítica». En: R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 5-10.

LEVINE, G.

- 1998 «Consideraciones sobre la equidad en el diseño de sistemas y en la asignación y distribución de aguas». En: R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 113-122.

OLIVEIRO, A.

- 1998 «Reclamando la igualdad, la equidad y la diversidad». En: R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Países Bajos: Van Gorcum & Comp., pp. 11-16.

VARGAS, A.

- 1999 *Sistema de producción bajo riego en la Zona Núcleo. Proyecto de Riego Comarapa. Fase de Ejecución de Obras.*

WAGENINGEN UNIVERSITY, IHE-UNESCO, IPROGA

- 2008 *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: Principios, conceptos, enfoques y estrategias en el contexto peruano e internacional Manejo integrado de la demanda: Algunas consideraciones generales.* Lima, p. 93.

ZWARTEVEEN M. y R. BOELEN

- 2011 «La investigación interdisciplinaria referente a la temática de justicia hídrica: unas aproximaciones conceptuales». En: Boelens, R., L. Cremers y M. Zwarteven, *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 29-58. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo Editorial PUCP.