

# EQUIDAD Y JUSTICIA HÍDRICA

El agua como reflejo de poder en los países andinos

JESSICA  
BUDDS



## Capítulo 9



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](http://www.justiciahidrica.org)>

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

[feditor@pucp.edu.pe](mailto:feditor@pucp.edu.pe)

[www.fondoeditorial.pucp.edu.pe](http://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 9

# LA EXPANSIÓN FLORÍCOLA Y EL RIEGO EN LOS ANDES ECUATORIANOS

## Un análisis introductorio para la cuenca del río Pisque

PATRICIO MENA VÁSQUEZ

### 1. Introducción

Varios procesos socioeconómicos y políticos que empezaron en el mundo desarrollado entre 1978 y 1980 generaron una tendencia neoliberal y el desarrollo de políticas globalizadoras en América Latina (Martínez y García, 1997; Harvey, 2007; Gaybor *et al.*, 2008; Guerra, 2012). Se puede decir que, en la agitada historia política del Ecuador de los últimos treinta años, las ideas neoliberales —como un limitado control económico por parte del Estado, la eliminación de los controles de precios, la desregulación de los mercados de capital y la reducción de las barreras al comercio— se han solidificado y están en práctica «a la ecuatoriana» (Montúfar, 2000; Pérez Loose, 2006).

En este contexto, los agronegocios relacionados con el cultivo de flores frescas cortadas surgieron en el Ecuador dentro de un ambiente económico y político que incluía un notable fomento a las exportaciones agropecuarias «no tradicionales» como las rosas, que, en este nuevo escenario, especialmente en algunas haciendas andinas, aparecieron como una alternativa notablemente más lucrativa que la producción agrícola-ganadera tradicional (Acción Ecológica, 2000; Montúfar, 2000; Breilh, 2007).

Algunas haciendas andinas habían sobrevivido a las movilizaciones y presiones sociales que culminaron en las reformas agrarias de 1964 y 1973 (Gondard y Mazurek, 2001); tales reformas significaron una redistribución parcial y poco efectiva hacia las comunidades campesinas. En el periodo de arranque neoliberal y globalizador, a inicios de los años ochenta, el sector inversionista y algunas de las haciendas —que siempre mantuvieron las tierras

en las partes bajas (planas y mejor regadas)— empezaron a ver en la floricultura de exportación una alternativa atractiva frente a los cultivos habituales (papa, maíz, habas y cebada/trigo) y la producción lechera, con su fluctuación constante de precios (Larrea, 2006; Harari *et al.*, 2011). La floricultura aparecía como una nueva etapa de la presencia de grupos de poder mestizo-urbanos en los valles interandinos y, a la vez, como parte de la nueva ola de productos primarios de exportación (Gaybor, 2011; Larrea, 2006).

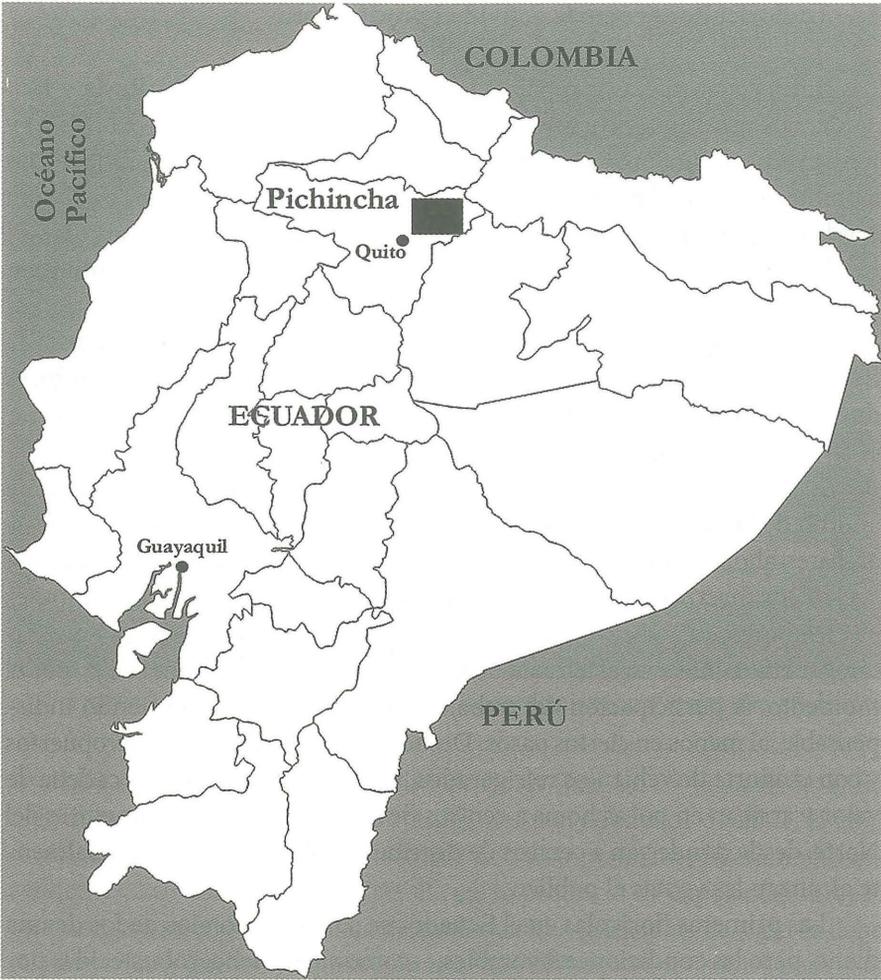
Las condiciones meteorológicas y ambientales de los Andes tropicales son muy apropiadas para el desarrollo de la floricultura de exportación —especialmente de rosas—, en términos de heliofanía, altitud y suelos, como ya se había probado especialmente en la sabana bogotana de Colombia (SENA, 2006); es más, la cuenca del Pisque está cruzada por la línea ecuatorial. Las primeras plantaciones bajo invernaderos aparecieron allí al inicio de los años ochenta (Harari *et al.*, 2011). La población local agricultora indígena y mestiza de pequeña escala y los (ex)trabajadores de las haciendas ofrecían mano de obra abundante y barata. La necesidad de hacer que estas flores fueran competitivas en mercados internacionales llevó a condiciones fiscales y comerciales favorables, desde los diferentes gobiernos que empezaron con los de Hurtado (1981-1984) y se consolidaron especialmente en el de Febres Cordero (1984-1988) y Durán Ballén (1992-1996), apuntaladas por inversiones extranjeras (Larrea, 2006). Las rosas son muy apreciadas y exportadas principalmente a países desarrollados de América del Norte y Europa (USITC, 2003).

Sin embargo, esta nueva industria ha sido criticada desde frentes relacionados con la salud humana (Breilh, 2007; Mena Pozo, 1999), la integridad (agro)ecosistémica y la contaminación ambiental (Guerra, 2012; Breilh, 2007), la seguridad alimentaria, las prácticas tradicionales y la especulación en el precio la tierra (Gasselin, 2001), las relaciones sociales (Brassel y Montenegro, 2011; Castro Romero, 2008), las relaciones laborales (Harari *et al.*, 2011; Guerra, 2012) y la distribución y control del agua (Acción Ecológica, 2000; Gaybor, 2011).

Este artículo analiza de manera introductoria las características de la floricultura industrial de exportación en el Ecuador, centrándose en el manejo y el control del agua de riego en la cuenca andina del Pisque, el principal centro florícola del país (Mapa 9.1), como un texto que promueve el estudio y la discusión en términos de justicia hídrica.<sup>1</sup> Inicia estableciendo las

---

1. Parte de una investigación de doctorado dentro del proyecto «The Transnationalization of Local Water Battles: Water Accumulation by Agribusinesses in Peru and Ecuador and



Mapa 9.1. Localización de la cuenca del río Pisque, provincia de Pichincha.

características generales y el origen de la floricultura industrial en el país, para luego entrar en algunos detalles relacionados con los ámbitos económicos, sociales y ambientales, incluyendo sus implicaciones sobre el sustento de las poblaciones locales y la (in)justicia hídrica. El análisis se basa en una revisión de literatura académica y técnica, y en recortes de prensa relevantes.

---

the Politics of Corporate Social Responsibility», financiado por wotro a la Universidad de Wageningen.

## 2. La floricultura como la actividad productiva

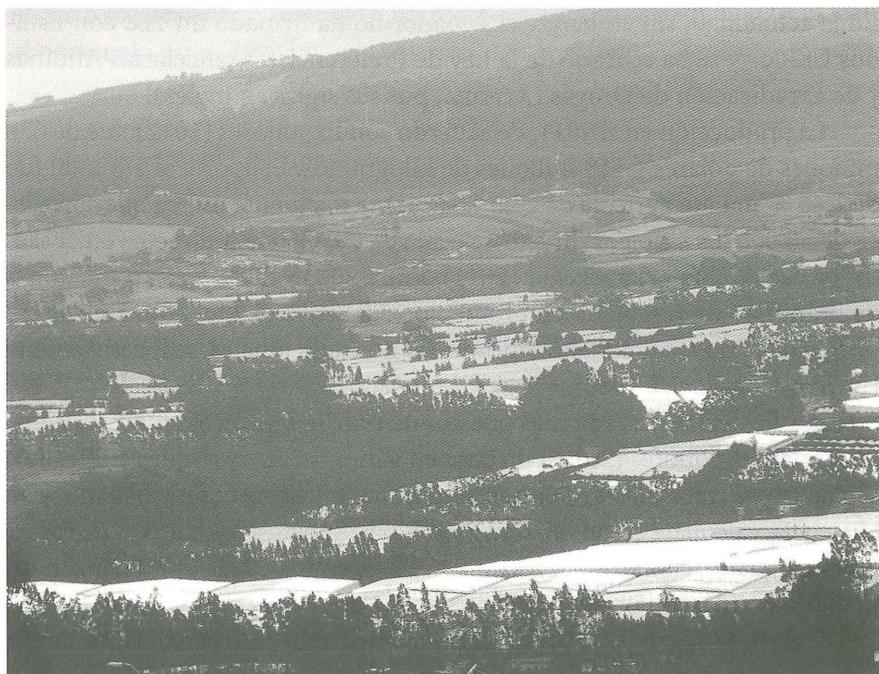
Las flores ecuatorianas van principalmente a Estados Unidos, Rusia y Holanda. Los principales competidores son Colombia (a América del Norte) y Kenia y Etiopía (a Europa). El tránsito de las flores, desde que se obtienen en laboratorios y siembran en invernaderos ecuatoriales, hasta que se exhiben tras la compra final en los países desarrollados, se describe en Stewart (2008). La obtención se refiere a la generación de nuevas variedades hortícolas, las cuales son patentadas y así generan ganancias para sus propietarios. Estas generalmente se producen a través de regalías (Stewart, 2008). Por cada flor de determinada variedad vendida por los cultivadores, los obtentores dueños de su patente obtienen un porcentaje que en el Ecuador puede llegar al 50 % del costo de la planta.

El cultivo se realiza en invernaderos que han transformado el paisaje andino de las áreas florícolas: tradicionalmente era un mosaico de verdes y ámbar, ahora es un tapizado bastante uniforme de plástico blanco (Fotografía 9.1). Estos invernaderos pueden llegar a ser de alta tecnología, con controles electrónicos e instalaciones de riego y almacenaje de punta, costos que están generalmente solo al alcance de las clases pudientes.<sup>2</sup> Sin embargo, por el momento, la participación del trabajo humano directo sigue siendo indispensable, al menos en ciertos pasos. Desde estos sitios, cercanos a aeropuertos y con el aporte de vehículos refrigerados, las rosas siguen por esta cadena de valor y arriban en pocas horas a centros de acopio y subasta en los países del Norte, desde donde van a centros de distribución menores que eventualmente alcanzan las ventas al público.

Las primeras florícolas en el Ecuador se contaban con los dedos de una mano, pero las condiciones favorables —como se ha dicho, robustecidas por la decisión de reenfocar la producción primaria hacia productos alternativos a los tradicionales en recesión— hicieron que el sector creciera vertiginosamente, tanto en número como en hectareaje (Guerra, 2012; Harari *et al.*, 2011). En 1990 ya había 100 empresas y más de 200 en 1995. En la actualidad hay 592 registradas en el ente oficial Agrocalidad, pero el número total podría llegar a 700, de las cuales alrededor de un tercio está agremiada en la Asociación de Productores y Exportadores de Flores del Ecuador (Expoflores) (Expoflores, 2011).<sup>3</sup>

2. «El riego de alta tecnología solo para los grandes». *El Comercio*, Quito, sábado 6 de octubre del 2008.

3. La página de Expoflores contiene una lista de sus miembros en: <[http://www.expoflores.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=62#](http://www.expoflores.com/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=62#)>



Fotografía 9.1. El paisaje de la cuenca del río Pisque dominado por invernaderos florícolas.

La extensión dedicada al cultivo de flores (con un 75 % para rosas) ha crecido notablemente hasta llegar a una meseta, alrededor de 2001, la cual se mantiene hasta al presente (siempre con una pendiente ligeramente ascendente). Las flores llegaron a ser el cuarto producto de exportación tras el petróleo, camarón y banano. La desaceleración a principios de siglo se debe relacionar con que ya no quedaban muchas tierras aprovechables para este propósito: el cultivo industrial de rosas de exportación, a más de condiciones socioambientales locales adecuadas, requiere de otras como una alta accesibilidad a los aeropuertos; pero también, y posiblemente de manera más importante, a que el 2001 fue un año trascendental para la economía y la política ecuatorianas: en ese año se suspendió el uso del sucre y se adoptó el dólar estadounidense como moneda oficial. Esto causó que ya no se pudiera maniobrar a través de devaluaciones y tasas de cambio. Además, los precios de los insumos importados aumentaron (Lucio-Paredes, 2005; Harari *et al.*, 2011). Desde 1994, la extensión florícola se triplicó en diez años: desde ca. 1200 hectáreas a 3400 hectáreas, en un proceso estimulado por la firma del ATPA (Andean Trade Preference Act) con los Estados Unidos —que estuvo vigente hasta mediados de 2013, tras lo cual la situación ha sido incierta.

En la actualidad, sin embargo, el Ecuador no ha firmado un TLC con Estados Unidos y se ha retirado de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés).

La producción en el 2011, de acuerdo con Expoflores (2012), fue de 678 millones de dólares y 118 millones de kilogramos. El aporte al PIB total fue de 1,46 % y al PIB agrícola de 23,5 %. Esta misma fuente indica que son cerca de 50.000 los empleos directos y cerca de 60.000 los indirectos en el sector (véase también Harari *et al.*, 2011). Entre 2003 y 2009, las exportaciones de flores han representado en promedio 15,8 % y 57,6 % del total de las exportaciones no tradicionales y primarias no tradicionales, respectivamente (Burgos y Gualavisí, 2010).

Las florícolas generan más puestos de trabajo que otras empresas agropecuarias: Expoflores (2012, con base en varias fuentes privadas y oficiales) señala ca. 12 trabajadores por hectárea frente a 1 del brócoli y banano, y su eficiencia, calculada como un «índice us\$/ha», supera a los cultivos de cacao, palma, banano, camarón y brócoli (ca. 177 frente a cifras que alcanzan un máximo de 10).

Guerra (2012: 65-77) presenta un análisis sobre las percepciones de la gente local ante este proceso. Por un lado, se ve en la floricultura una activa fuente de trabajo, una manera de evitar la emigración (especialmente de jóvenes) y una forma de tener un sueldo fijo cada mes. La proscripción de líderes sindicales ha sido vista como una afrenta a sus derechos y a su estabilidad; la exposición a agroquímicos y el exceso de trabajo son amenazas cotidianas; las relaciones familiares se ven afectadas por el abandono a los hijos, el debilitamiento de las parejas y los nuevos roles impuestos a mujeres y personas ancianas, especialmente; los hábitos de consumo han cambiado drásticamente y para algunas personas es vergonzoso tener que comprar en supermercados lo que antes producían a pocos metros de su cocina; ante el cambio de lecheras a florícolas, muchas personas de las tierras altas dejaron la producción de granos y pasaron a la de leche, lo que ha impactado también en la cultura y la alimentación;<sup>4</sup> se percibe que la (agro)biodiversidad ha bajado, especialmente en aves; el proceso de erosión cultural se ha agudizado, especialmente en términos del desapego de la gente joven a sus tradiciones y prácticas, y la pérdida de variedades autóctonas se ha acelerado, todo lo cual genera percepciones y actitudes negativas. Sin embargo, también parece haber una percepción de que las cosas —más por razones económicas que

---

4. Incluso ahora parece haber una sobreproducción de lácteos (Asamblea Comunitaria de La Chimba, 2011, y un impacto mayor sobre los ecosistemas altoandinos del Parque Nacional Cayambe por las nuevas vacas sueltas (Guerra, 2012).

éticas o legales— han mejorado un tanto, especialmente en cuanto al trato al personal.

### 3. Instituciones y normas

La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) es la autoridad hídrica nacional y se encarga, entre otros asuntos, de las concesiones de agua para riego; pero la planificación y el manejo del riego han sido desde hace décadas parte de una serie de cambios institucionales (véase, por ejemplo, Recalt, 2008). En resumen, desde la última reforma agraria (1973), primero fue el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI) el encargado del tema, para ceder el puesto al Consejo Nacional de Recursos Hídricos a finales de los años noventa. En la actualidad existe la Subsecretaría de Riego en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), heredera del Instituto Nacional de Riego (INAR).

La Constitución actual, vigente desde 2008, ordena la transferencia de las funciones y competencias relacionadas con el riego hacia los gobiernos autónomos descentralizados a nivel provincial, lo que ha generado un proceso complicado en el que aún parece haber confusión y superposiciones. Además, de acuerdo con el Foro Nacional de los Recursos Hídricos (2011), los primeros pasos dados por el Consejo Nacional de Competencias muestran una tendencia hacia la exclusión de las organizaciones comunitarias, violentando claramente lo expuesto en la Constitución. El Foro —una plataforma de diálogo plural que trabaja de forma sistemática en el análisis y construcción de propuestas para la gestión del agua en el Ecuador— exhorta a que en estos procesos de transferencia se recuerde que las competencias, en este caso de los gobiernos provinciales, no se reduzcan a los llamados sistemas públicos, sino «a todos los sistemas de producción y sistemas agrarios que producen con riego [...]» (2011, p. 16).

En términos de las normas, desde la misma Constitución ecuatoriana —promovida originalmente por muchos movimientos sociales y políticos, incluyendo Alianza País, al cual pertenecen el presidente Correa y el actual presidente Moreno— hay numerosas menciones relacionadas con el agua, y varias de ellas pueden ser analizadas en términos del tema de este artículo. La Constitución es muy clara en señalar que el agua de consumo humano es prioritaria frente a los otros usos, que son, en orden de prelación: riego para garantizar la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas. Obviamente, el agua se usa para regar las flores, pero la Constitución (Art. 318) claramente aumenta la frase «que garantice la seguridad alimentaria».

¿Cae la floricultura dentro de esta categoría? Sucede lo contrario: las tierras que antes estaban en poder de las haciendas y medianos productores producían alimentos que, al menos en cierta proporción, eran consumidos localmente, contribuían a la alimentación y eran parte de la cultura de la población. Las flores pueden haber generado puestos de trabajo y ser muy eficientes en cuanto a producción en términos numéricos, pero son parte de la tendencia de sembrar industrialmente cultivos que generan grandes márgenes de ganancia de manera rápida y concentrada, pero que a su vez generan dependencias alimentarias externas, mayores desequilibrios en el uso del agua, cambios en las dietas y en la cultura, etc. (Gaybor, 2011).

La soberanía alimentaria no se refiere solamente a tener «algo que comer» sino «al derecho de los pueblos para controlar de forma autónoma y sostenible todo su sistema agroalimentario» (Gortaire, 2011: 13). La Constitución y otros cuerpos legales, como la reciente Ley de Recursos Hídricos y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), enfatizan la necesidad de fomentar la soberanía alimentaria, pero en la práctica no solo las flores, sino con más fuerza aun los biocombustibles y otros cultivos mucho más extensivos que las flores, como el banano, van por otro camino (Gaybor *et al.*, 2008). Es de esperar que las leyes del agua y de la tierra, en debate continuo y sin resolución definitiva en el corto plazo, se traduzcan en políticas y acciones coherentes con la Constitución.

Otra normativa fundamental es el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada) que, según su artículo inicial, «[...] establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias». El Art. 41, que se refiere a las funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial, incluye el riego como una de ellas, cuya ejecución debe ser llevada a cabo «con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad». El Art. 42, de las competencias provinciales exclusivas, incluye «Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley».

El mencionado análisis del Foro de los Recursos Hídricos (2011) sobre el delicado proceso de transferencia de la competencia del riego hace notar que hay un sesgo hacia la estandarización tecnocrática del riego, dejando de lado las lógicas propias de los sistemas comunitarios de riego, los que deberían

entenderse no solo como infraestructuras a manejarse eficientemente, sino como territorios con riego en los cuales debe haber participación de las organizaciones de agricultores en sus directorios y en los procesos de planificación y seguimiento de la política pública. Una consecuencia de esta visión —que viene desde hace décadas— es que, según esta misma fuente, los cultivos de exportación (incluida la floricultura) tienen el 100 % de su extensión bajo riego, mientras que los otros productos agrícolas en el mejor de los casos (arroz) llegan al 45 %.

Por otro lado, el Ministerio del Ambiente es el que debe dar los permisos ambientales para el funcionamiento de actividades agroindustriales de acuerdo con la Ley de Gestión Ambiental. Sin embargo, según la nueva legislación (COOTAD), debe haber una transferencia en el corto plazo de estas atribuciones a los gobiernos provinciales. Según Guerra «esta situación no ha permitido el desarrollo adecuado de las actividades de control» (2012: 45).

#### 4. Las flores y el agua

Las empresas agroexportadoras de flores se han beneficiado de las tradicionales ventajas de las haciendas, las cuales por siglos han acumulado agua, y sus derechos correspondientes, frente a las poblaciones y comunidades indígenas y campesinas (Boelens, 2008: 159; Gaybor, 2011); esto ha sido una de las bases para las luchas históricas de estas poblaciones y comunidades por el recurso y su control (Boelens *et al.*, 2009; Manosalvas, 2012). En uno de los hitos de esta lucha, en el 2006, las comunidades organizadas, cansadas del abuso de parte de la municipalidad local y los terratenientes grandes, se tomaron uno de los sistemas de riego principales de la región, el de Tabacundo, y lograron que la autoridad nacional del agua les concediera su administración, en un caso inédito para el país (Castillo, 2006; Hidalgo, 2010).

Más allá de este hecho general, ¿cuánta agua reciben las florícolas en valles como el del Pisque en términos absolutos (número de concesiones y caudales) y en términos relativos frente a lo que reciben las comunidades y los pequeños agricultores de la zona? ¿Hay un proceso de acumulación actual de agua o las florícolas aprovechan las concesiones de las haciendas sin que hayan obtenido (muchas) nuevas concesiones? En términos generales, la acumulación es obvia y va de la mano con la también histórica acumulación de la tierra: Gaybor (2011) reporta datos de la SENAGUA que muestran que el 86 % de usuarios de agua, que son campesinos con sistemas comunitarios de riego, solo tiene acceso a un 22 % del área regada y a un 13 % del caudal,

mientras que los usuarios privados (incluyendo las florícolas) representan el 1 % de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) pero concentran el 67 % del agua. Breilh (2007) presenta datos de comparación entre el consumo productivo de agua de pequeños agricultores, haciendas tradicionales y florícolas en la zona del río Granobles en la cuenca del Pisque, que hacen notar la enorme diferencia al respecto. Sin embargo, no parece haber una acumulación extra en los últimos tiempos, a partir de la aparición de la floricultura, sino que esta es la heredera de la acumulación antigua de derechos hídricos que comenzó en la Colonia y ha persistido a través de los siglos. Un elemento que debe ser analizado es la creciente pero difícilmente cuantificable cantidad de agua subterránea que las florícolas están extrayendo y usando.

Al filtrar la base de datos de SENAGUA (2012) para los cantones Pedro Moncayo y Cayambe en la cuenca del Pisque nos acercamos preliminarmente al problema. La cantidad total de concesiones de agua para riego es de 1013, de las cuales 819 están en Cayambe (81 %) y 194 en Pedro Moncayo (19 %). La cantidad de hectáreas regadas según esta base de datos es de 48.701, 43.865 en Cayambe (90 %) y 4836 en Pedro Moncayo (10 %). Las áreas regadas por concesión van desde 0.01 hectáreas hasta 7260 hectáreas, con un promedio de 43.7 hectáreas. El número modal es 20. Las concesiones de agua van desde 0.002 l/s hasta 4000 l/s, con un promedio de 24.7 l/s. El número modal es 5. Las fuentes de agua son, en orden de número, río (411), vertientes (272), quebrada (181), acequia (98), pozo (32), remanente (11), canal (4), lago/laguna (3) y otros (1).

Un análisis hecho por Zapatta y Mena Vásconez (2013) en el mismo espacio indica que del 100 % de caudal concesionado entre 1973 y 2010, que corresponde a 15.687 l/s, el Riego Colectivo (Asociaciones/Comunas/Comunidades/Comités/Cooperativas/Consejos y Juntas de Aguas y Riego) equivale al 71,89 %; las Personas Naturales tienen 16,25 %, mientras que las Compañías/ Procuradores comunes/Representantes legales/Sociedades han accedido al 6,68 %, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gobierno de la Provincia de Pichincha, Municipios, Juntas Parroquiales) 4,52 %, Otros 0,03 % e Instituciones Militares 0,63 %.

Todos estos datos revelan de entrada una notable heterogeneidad, tanto a escala de hectáreas regadas como de caudales concedidos. Hay también heterogeneidad en cuanto a las fuentes de agua, aunque se debe hacer un análisis más fino de los criterios y de la manera en que se recaudó la información específica.<sup>5</sup> Un análisis inicial entre tipos de fuentes y caudales no arroja una

5. Por ejemplo, sería interesante saber por qué hay un número muy bajo de «canales» (4) y bajo de «acequias» (198) con relación con el número notablemente alto de «ríos» (411)

tendencia clara, aunque se puede decir que los ocho caudales mayores provienen de «ríos».

El análisis más importante para los objetivos de justicia hídrica es el que se relaciona con los tipos de usuarios frente al hectareaje y los caudales, más allá de lo indicado en las cifras generales de Zapatta y Mena Vásconez (2012). Al momento, esta importancia no se ve reflejada en la información proporcionada directamente por las bases de datos en términos de los concesionarios. En algunos casos es posible deducir lógicamente del nombre, el tipo de usuario, pero en la mayoría es imposible y se necesitará una investigación específica. Por ejemplo, ciertos nombres prácticamente no dejan lugar a ambigüedad con relación a que pertenecen a florícolas, así como ciertos nombres reflejan con alta certeza un origen comunitario; algunos nombres de empresas, nombres de personas naturales y otros podrían referirse a una u otra categoría. Una investigación permitirá tener más certidumbre al respecto.

Por tanto, de manera preliminar se puede notar que las concesiones a emprendimientos con nombres claramente florícolas son 42, que cubren un total de 612 hectáreas y reciben en conjunto 404 l/s. Estos tienen entre 3 y 77 hectáreas, y concesiones de agua de riego entre 2 y 39 litros por segundo.

## 5. Impactos y discursos

Los datos económicos y productivos son el estandarte de los empresarios para su discurso de desarrollo y eficiencia, que han sido naturalizados como lo «deseable», «necesario» y «moderno», explícita o tácitamente frente a lo «atrasado», «ineficiente» y «obsoleto» de lo tradicional/campesino/indígena. Este discurso incluye el de la responsabilidad social (y ambiental) corporativa, que se manifiesta en la búsqueda de certificaciones, incluyendo la propia de Expoflores (Florecuador), y en una serie de iniciativas educativas, deportivas, etc. en las áreas florícolas.<sup>6</sup>

Este discurso ha calado bien en los gobiernos seccionales relacionados con las zonas florícolas. Las rosas se han vuelto los nuevos referentes culturales e identitarios de sitios como Pedro Moncayo (autodenominada «Capital

---

como fuentes. Parece posible, por ejemplo, que en «ríos», «vertientes» y «quebradas» estén incluidos canales y acequias que toman agua de esas fuentes primarias o directas.

6. La página <[www.flordelecuador.org/es](http://www.flordelecuador.org/es)> dice lo siguiente al respecto: «[...] Gracias a nuestra certificación usted, cuando compre una flor, sabrá que tras ella hay un equipo humano que trabaja en las mejores condiciones y un medio ambiente bien cuidado y respetado, para entregar la flor más bella del mundo». Consulta: 25/10/2012.

Mundial de las Rosas»), donde la elección de la «Reina Internacional de la Rosa» y las visitas a la «Ruta de las Rosas» han cobrado una importancia que parece dejar detrás íconos tradicionales como las lagunas y páramos de Mojanda y las ruinas preincaicas de Cochasquí, así como las fiestas y las comidas típicas. Ahora hay paseos turísticos que incluyen visitas guiadas a algunas fincas florícolas de la región.<sup>7</sup>

Los pros y contras de la floricultura industrial han sido expuestos y debatidos desde el principio de estas actividades. El lado empresarial, basado en cifras como el número de empleos creados y la generación de divisas, presenta varias tendencias y consecuencias positivas en términos económicos, sociales y ambientales dentro, como se ha dicho, de un fuerte discurso relacionado con la responsabilidad empresarial corporativa.<sup>8</sup> Este discurso se funde con el del abandono por parte del Estado para el fomento de estas «vitales» actividades<sup>9</sup> y la competencia de otros países. Como se ha dicho, la industria florícola ha sido criticada desde frentes laborales, sociales y ambientales.

Los discursos acerca de la floricultura en los medios y la población muestran una imagen mayormente positiva y de apoyo. De las noticias de periódicos recopiladas, la mayoría se refiere a la crisis de la agroindustria o a las contribuciones de esta; algunas a los nuevos íconos de identidad que son las rosas, pero ninguna a los impactos sobre la población local o el ambiente. Se ve en las flores —que también han inundado los mercados locales, en los cuales se pueden comprar 25 rosas de alta calidad por un dólar— una manera muy buena de hacer conocer el país ante el mundo.<sup>10</sup> Los gobiernos locales usualmente apoyan estas actividades y las rosas son cada vez más icónicas frente a los símbolos y atracciones tradicionales. El gobierno de Correa, dentro de un discurso de «Socialismo del Siglo 21», criticó el neoliberalismo,

7. Véanse, por ejemplo, «La flor, símbolo de identidad», diario *Hoy*, Quito, 22 de febrero de 2006; «Una ruta llena de flores», diario *El Comercio*, Quito, 19 de julio de 2009; «El cantón Pedro Moncayo cumplió 100 años», diario *El Comercio*, Quito, 27 de octubre de 2011; «Las rosas dieron prestigio al cantón Pedro Moncayo», diario *El Comercio*, Quito, 23 de octubre de 2011.

8. La cuestión del alcance y verdadero significado de estas certificaciones es un tema complejo; un análisis a escala global es el de Vogel (2006), donde se señalan varios puntos que dejan dudas acerca de los motivos, la independencia y la aplicabilidad de estos certificados, sin dejar de valorarlos en principio.

9. Véanse, por ejemplo, «Los bajos precios impactan a tres sectores», diario *El Comercio*, Quito, 11 de julio de 2009; «Floricultores: “el gobierno nos excluye”», diario *Hoy*, Quito, 20 de julio de 2010.

10. Véanse para el efecto algunos de los comentarios en el blog de Expoflores: <[http://www.expoflores.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=62](http://www.expoflores.com/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=62)>

pero su posición frente a las florícolas aparentemente no ha sido aún analizada. Sin embargo, la negativa a un Tratado de Libre Comercio (TLC) y el retiro del ATPDEA con Estados Unidos son elementos claros. En términos de las relaciones laborales, el aumento en el salario mínimo vital —en general beneficioso para la clase obrera— podría resultar un tiro por la culata: las empresas se verían obligadas a automatizar las fincas ante este aumento, según ellas insostenible, y así a disminuir el personal.<sup>11</sup>

Este tema pende, además, como una amenaza a los trabajadores que tienen una precaria relación laboral, con contratos temporales a destaje y limitaciones en la posibilidad de sindicalización y asociación. Harari *et al.*, en un análisis de la floricultura, las condiciones de trabajo y los derechos laborales, concluyen que una apertura inicial a la asociatividad y sindicalización de los trabajadores se tornó en una actitud de «represión en un Estado desregulado» a partir de 1992 (2011: 103). Literalmente ha habido empresas que han preferido cerrar antes que ceder a las demandas de sus empleados. Las estrategias usadas por las empresas para evitar la sindicalización incluyen esa y otras como el despido de los líderes, emplazamiento de «rompehuelgas», desprestigio de los sindicatos en los medios de comunicación como «frenos al desarrollo», listas negras de contratación, etc. (2011: 105).

## 6. Conclusión

Siendo un tema eminentemente político y social, este texto ha pretendido —sin alejarse del análisis crítico— presentar un resumen de la situación actual de la floricultura en la principal zona florícola de exportación del país, con énfasis en el control y la distribución del agua de riego, pero tratando de contextualizarlos dentro de un escenario más amplio. Surge una serie de interrogantes en este escenario que merecen análisis propios y profundos y que se relacionan con la justicia hídrica.

La floricultura es una actividad cuyo análisis es complejo y requiere de un enfoque multidisciplinario. No se trata de ver cuán «mala o «buena» es (parece evidente que hay elementos en ambos sentidos), sino de contextualizarla como un nuevo y poderoso actor en un escenario históricamente iniciado. La historia de injusticias y luchas en los valles interandinos, la relativa abundancia de agua (transformada en escasez construida por las desiguales relaciones de poder), y las corrientes y procesos políticos globales, por un

11. Véase, por ejemplo, «Patronos preocupados por nuevo salario», diario *El Comercio*, Quito, 1 de enero del 2012.

lado, y nacionales, por otro, amplifican esta complejidad. En el Pisque, el agua de riego —que fue despojada de las poblaciones locales hace siglos y que ha sido el eje de luchas que han logrado que se recupere algo del control por parte de las comunidades contemporáneas— se ve ahora usada mayormente por una industria de exportación que brinda ciertos beneficios, pero que también genera conflictos en una zona donde el agua puede llegar a ser escasa, especialmente para los cultivos tradicionales que son los que teóricamente tienen la prioridad de uso del recurso hídrico. La aparición bastante reciente de pequeñas florícolas de exportación locales acrecienta esta complejidad, en términos del acceso mismo al recurso, de la manera en que este se gestionará y regulará, y de los discursos que acompañarán a estos eventos.

Sin embargo, los datos que están disponibles no son suficientes. Se necesita de actualizaciones, en vista, por ejemplo, de esta explosión reciente de florícolas locales, así como de las consecuencias de la renuncia al ATPDEA o la revalorización del dólar en el mercado internacional, que pueden hacer cambiar notablemente el panorama. Ya hay ciertas evidencias, por ejemplo, de conflictos entre comuneros que resienten el establecimiento por parte de sus miembros de invernaderos florícolas en la parte alta de la cuenca<sup>12</sup> o de cierre de florícolas en la parte más baja hacia el nororienté.<sup>13</sup>

La floricultura, especialmente si se vuelve cada vez más en una actividad de la gente local, podría coexistir con cultivos relacionados directamente con la soberanía alimentaria, como aparentemente está pasando en la cuenca cercana al norte (Otavalo), donde mucha gente local ha empezado a cultivar industrialmente frutillas, pero de manera consensual y sin afectar los cultivos tradicionales de subsistencia.<sup>14</sup> El papel que tengan los gobiernos locales en el desarrollo de la floricultura, tanto el provincial (como administrador del agua de riego), cuanto los municipales (como encargados del ordenamiento territorial en su jurisdicción) será fundamental; por ejemplo, ya hay indicios de que hay un reordenamiento radical, tal vez utópico, en uno de los cantones para ubicar todas las florícolas en un solo sector.

Será interesante ver cómo la nueva ley de aguas enfrenta la cuestión de la acumulación de aguas por la agroindustria a través de su aún inexistente reglamento. El reto parece ser, permitir su desarrollo, pero sin que esto signifique inequidades ni afrentas contra la seguridad alimentaria, sanitaria y cultural de la población. Una institucionalidad fuerte y coherente será indispensable,

---

12. Comunicación personal. Rossana Manosalvas, 30/11/ 2012.

13. Comunicación personal. Santiago Duque, Sistema de Riego Pisque, 29/10/2013.

14. Comunicación personal. Tania Calle, Universidad Politécnica Salesiana, 2/9/ 2013.

especialmente, si se toma en cuenta el desarrollo de la agroindustria en zonas de agricultura tradicional. La participación de la sociedad civil deberá ser fundamental, pero hay que considerar que actualmente hay un gobierno poderoso que todavía restringe la acción de instancias como las ONG y organizaciones campesinas.

Finalmente, parece que de lo que se trata es de generar una conciencia profunda, crítica y solidaria acerca de las potencialidades e impactos negativos de la floricultura entre los diversos actores (comunidades, gobiernos locales, empresas, instituciones de control, medios de comunicación, academia) que permita entender la justicia hídrica y promover su logro efectivo.

## Agradecimientos

A Rutgerd Boelens (por haberme invitado a escribir este texto), Juan Pablo Hidalgo (por su ayuda con datos importantes), Rossana Manosalvas (por su lectura crítica y constante estímulo) y Jessica Budds y Cecilia Roa (por sus valiosos comentarios al manuscrito).

## Referencias bibliográficas<sup>15</sup>

### ACCIÓN ECOLÓGICA

2000 «Las flores del mal: las floricultoras y su crecimiento acelerado». *Alerta* 88. Quito.

### BOELENS, R.

2008 «The Rules of the Game and the Game of the Rules». Tesis de Doctorado. Wageningen: Universidad de Wageningen.

### BOELENS, R., A. GUEVARA GIL y A. PANFICHI

2009 «Indigenous water rights in the Andes: struggles over resources and legitimacy». *The Journal of Water Law*, volumen 20, pp. 268-277.

### BRASSEL, F. y F. MONTENEGRO

2011 «La industria florícola en la Sierra ecuatoriana: formalización, certificación y política antisindical». En: Brassel, F., J. Breilh y Á. Zapatta (eds.), *¿Agroindustria y soberanía alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empresas Agrícolas*. Quito: SIPAE.

---

15. Las informaciones de prensa están en las notas a pie de página.

BREILH, J.

- 2007 «Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador». *Ciência e Saude Colectiva*. Río de Janeiro.

BURGOS, S. y M. GUALAVISÍ

- 2010 «El comercio exterior del mercado de flores del Ecuador, una primera aproximación». Boletín de *Análisis Sectorial y de MIPYMES 4* (Sector Florícola). Quito: Programa de Economía. FLACSO Sede Ecuador/Ministerio de Industrias y Productividad.

CASTILLO, M.

- 2006 «La acequia Tabacundo». En: Crespo, P. (Ed.), *Todos por el agua, el agua para todos*. Documentos de Discusión. Cuarto Encuentro Nacional. Foro de los Recursos Hídricos. Quito.

CASTRO ROMERO, V.

- 2008 «Colombia: Los trabajos de las mujeres en la floricultura». Bogotá: IDRC/IGTN.

DICI (DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA COMERCIAL E INVERSIONES)

- 2011 *Análisis sectorial de flores*. Quito: ProEcuador.

EXPOFLORES (ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y EXPORTADORES DE FLORES DEL ECUADOR)

- 2011 «La floricultura en el país, antes que números es personas ¡Creemos en el País y nuestra gente!». Presentación en PowerPoint. Consulta: 16 de octubre del 2012. <<http://www.slideshare.net/amchamec/expoflores>>

- 2012 «Ecuador: el sector floricultor 2012». Presentación en PowerPoint. Consulta: 18 de octubre del 2012. <<http://www.slideshare.net/florecuador/floricultura-en-ecuador-2012>>

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- 2011 *Transferencia de competencias de riego para el desarrollo. Por un proceso legal y participativo, público y transparente*. Quito: Camaren.

GASSELIN, P.

- 2001 «La explosión de la floricultura de exportación en la región de Quito: una nueva dinámica agraria periurbana». *Estudios de Geografía*, volumen 10, pp. 55-68.

- GAYBOR, A.  
2011 *Acumulación capitalista en el campo y despojo de agua*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.
- GAYBOR, A., Á. RAMOS, C. TAMAYO y J. ALBORNOZ  
2008 *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.
- GONDARD, P. y H. MAZUREK  
2001 «30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994)». *Estudios de Geografía*, volumen 10.
- GORTAIRE, R.  
2011 «Los consumidores: ¿Quién puede proveer alimentos sanos y justos?». En: Brassel, F., J. Breilh y Á. Zapatta (eds.), *¿Agroindustria y soberanía alimentaria? hacia una ley de agroindustria y empresas agrícolas*. Quito: SIPAE.
- GUERRA, M.  
2012 *Cayambe: entre la agroempresa y la agrobiodiversidad*. Quito: FLACSO.
- HARARI, R., N. HARARI, H. HARARI y F. HARARI  
2011 *Condiciones de trabajo y derechos laborales en la floricultura ecuatoriana*. Quito: FENACLE, IFA, FOS y FNV.
- HARVEY, D.  
2007 *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- HIDALGO, J.  
2010 «Dinámica de acumulación de derechos de agua y conflictos. Estudio de caso de la Acequia Tabacundo, Ecuador». Tesis de MSc. Wageningen: Universidad de Wageningen.
- LARREA, C.  
2006 *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*. Quito: CEN.
- LUCIO-PAREDES, P.  
2005 «La dolarización (con sus pros y sus contras) sí ha sido útil». Revista Económica del IDE *Perspectiva*, volumen 9, número 5, pp. 1-6.
- MANOSALVAS  
2012 «Las demandas campesinas frente a las demandas de la ciudad y la industria: luchas por el agua en el páramo de Cayambe». En: Isch, E.,

R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos*. Lima: Justicia Hídrica; CBC; Fondo Editorial PUCP; IEP (Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica 2).

MARTÍNEZ, E. y A. GARCÍA

1997 *What is Neoliberalism? A Brief Definition for Activists. National Network for Immigrant and Refugee Rights*. Consulta: 20 de octubre del 2012. <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=376>>

MENA POZO, N.

1999 *Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe*. Quito: IEDECA.

MONTÚFAR, C.

2000 *La reconstrucción neoliberal: Febrés Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Quito: Abya-Yala.

PÉREZ LOOSE, H.

2006 «¿Ecuador es “neoliberal»? Diario *El Universo*. 26 de septiembre de 2010. Guayaquil.

RECALT, C.

2008 «Las políticas del agua a través de la historia en el Ecuador: obstáculos, conflictos y oportunidades». Boletín *Alerta Agraria*. Quito: SIPAE, número 8.

SENA (SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE)

2006 *Caracterización ocupacional del sector de floricultura*. Mesa Sectorial de Floricultura. Bogotá.

SENAGUA (SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA)

2012 «Base de datos de concesiones de agua para riego a escala nacional». Hoja de cálculo Excel interactiva. Quito.

STEWART, A.

2008 *Flower Confidential: The Good, the Bad and the Beautiful*. Nueva York: Algonquin Books.

USITC (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION)

2003 *Industry & Trade Summary. Cut Flowers*. Washington D. C.: US International Trade Commission Publication 3580.

VOGEL, D.

2006 *The Market for Virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington: Brookings Institution Press.

ZAPATTA Á. y P. MENA VÁSQUEZ

2013 «Acumulación de agua y floricultura en un mosaico de territorios de riego: el caso Pisque, Ecuador». En: Arroyo A. y R. Boelens (eds.), *Aguas robadas*. Quito: Justicia Hídrica, IEP y Abya Yala (Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica, 19).