



Edgar Isch López

Entre retos, debilidades y esperanzas

*La transición en la gestión
de las aguas en el Ecuador*





CONCERTACIÓN es un proyecto que tiene como objetivo central mejorar la seguridad hídrica y el sustento de las economías locales en la región andina, desarrollando y apoyando políticas y prácticas de gestión del agua que sean sustentables, democráticas y equitativas.

Mayor información:

www.concertacion.info

www.camaren.org

Edgar Isch López

Entre retos, debilidades y esperanzas

*La transición en la gestión
de las aguas en el Ecuador*



Entre retos, debilidades y esperanzas
La transición en la gestión
de las aguas en el Ecuador

Autor: Edgar Isch

Revisión técnica: Edwin Rap
Aline Arroyo

© CONCERTACIÓN / CAMAREN, 2012

Fotos: Archivo Activa
Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial

Impresión: Imprimax
500 ejemplares

Primera edición: Junio 2012
Quito-Ecuador



Alpallana E6-178 y Whymper
Ed. Espro, 3er piso
Telefax: [5932] 2505 775 - 2507 396
E-mail: administracion@camaren.org
sicam@camaren.org
www.camaren.org

Contenido

<i>Presentación</i>	4
<i>Introducción</i>	6
<i>Algunos elementos sobre el estado de las aguas en el Ecuador</i>	7
La huella hídrica	8
Usos y distribución de las aguas	9
Impactos ambientales relacionados con el agua	13
<i>Fases y procesos históricos en las políticas de agua en el Ecuador</i>	15
La fase del manejo privado	16
La fase desarrollista	18
La fase neoliberal	19
<i>La política pública en los momentos actuales</i>	29
Políticas hídricas	30
Marco institucional	39
El proceso de transferencia de las competencias de riego	41
<i>Los actores</i>	43
<i>Los discursos teóricos de los actores</i>	51
Los discursos sostenidos por los actores	51
Los principales aspectos de debate, confrontación y alineamientos	53
<i>Breves conclusiones</i>	57
<i>Referencias bibliográficas</i>	60

Presentación

Un proceso intensivo y rápido de globalización y modernización produce tendencias homogenizantes y divergentes en el sector del agua. Para los gobiernos andinos la gestión del agua se ha vuelto un problema y, al mismo tiempo, una oportunidad política de primer orden. La difícil gestión de conflictos cada vez más intensos y la movilización social alrededor del agua y la aplicación del modelo económico neoliberal, plantearon a los Estados la necesidad de renovar sus normas, políticas e instituciones.

Como consecuencia, los tres países andinos Ecuador, Perú y Bolivia hoy en día cuentan con un nuevo marco normativo, institucional y político. No obstante las diferencias ideológicas y políticas entre sus gobiernos de los últimos años, los tres países muestran tendencias bastante similares que las podemos resumir en: asumir la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), reconocer el agua como un bien público y un derecho humano, abrir el camino a inversiones extranjeras, reconocer el impacto del cambio climático, plantear el manejo del agua por cuenca hidrográfica, y concentrar las funciones en una autoridad única. En una forma ambigua con la ideología neo-liberal, esta ruptura y convergencia histórica ha significado la centralización de la autoridad pública sobre el agua y la concentración de flujos y recursos relacionados. La centralización del control estatal sobre el agua, la emergencia de una burocracia hidráulica (hidrocracia) y la formación de un estado 'despótico' o autócrata, nos retorna a una larga trayectoria de debate sobre estos temas.

Llama la atención que en la primera ola de desarrollo económico neoliberal (desde mediados de los ochentas hasta el 2000) la mayoría de los intentos de realizar cambios

legales e institucionales en la gestión del agua fallaron, mientras que en los últimos cinco años, los gobiernos si han podido renovar el marco normativo (aunque todavía falta una nueva Ley de Aguas en Ecuador y Bolivia).

El Programa de Investigación Interdisciplinaria y Capacitación Interactiva sobre Gestión Local del Agua y Políticas Hídricas en la Región Andina (**CONCERTACIÓN**), se propuso estudiar qué actores, fuerzas y dinámicas han producido estos cambios convergentes y divergentes en la gestión de los recursos hídricos, en un proyecto de investigación comparativo que tomó el nombre de 'Institucionalidad, Normatividad y Políticas de Agua'.

El presente trabajo es el resultado del estudio llevado a cabo en el Ecuador, donde se realizaron el estudio nacional aquí presentado y un estudio de caso a nivel de localidades rurales y urbanas. Su metodología incluyó entrevistas a actores claves, revisión documental y bibliográfica, grupos focales y procesos de validación a nivel nacional y regional, lo que permitió profundizar el análisis tras las observaciones y constataciones empíricas y teóricas.

Los hallazgos se convierten en un aporte a la comprensión de la historia y los desafíos de la gestión de los recursos hídricos en el país, posibilitando comprender la actuación de los distintos actores y las tendencias en juego. Con ello, nos lleva a plantear el debate sobre el futuro de los recursos hídricos y sus posibilidades.

El conocimiento puesto al servicio de las organizaciones de usuarios del agua, de los técnicos y funcionarios, se convierte en impulso para la acción y esa es la intención fundamental de esta y otras investigaciones realizadas por el programa **CONCERTACIÓN**, del cual el Consorcio **CAMAREN** ha sido parte activa.

Edwin Rap
Coordinador Regional
CONCERTACIÓN

Aline Arroyo Castillo
Coordinadora en Ecuador
CONCERTACIÓN

Introducción

El presente documento responde a un estudio más amplio realizado en el marco del proyecto regional CONCERTACIÓN y al afán de comprender cómo, en las dos últimas décadas, se ha desarrollado la institucionalidad, normatividad y políticas de agua, considerando aspectos empíricos y analíticos entre los que se resalta el rol de los distintos actores implicados y una mirada orientadora de lo que puede suceder, al menos, en el futuro inmediato.

La visible distancia entre los cambios constitucionales y la realidad en terreno, implica la existencia de conflictos en los que están en juego distintos intereses y visiones respecto a las aguas y la estructuración de la sociedad en su entorno. Si bien los principios constitucionales han abierto las puertas a posibilidades importantes para democratizar el acceso y la gestión de los recursos hídricos, la nueva institucionalidad no ha realizado cambios reales en esta dirección, al menos hasta ahora.

Comprender las distintas dimensiones de esa realidad y las posiciones y capacidades de los diferentes actores relacionados con la gestión de las aguas, es necesario para poder actuar en este contexto y contribuir a las transformaciones necesarias. Desde esta perspectiva, esperamos que este artículo contribuya al debate presente en búsqueda de caminos colectivos que permitan confirmar el carácter del agua como un derecho humano, el orden de prelación en su uso y la justicia en el acceso y gestión de los recursos hídricos.

Algunos elementos sobre el estado de las aguas en el Ecuador

La división hidrográfica del Ecuador fue definida por un Grupo Técnico Intersectorial liderado por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (2002) y que incluyó a un importante número de entidades estatales. El estudio determinó la existencia de 31 sistemas hidrográficos, que se dividen en 79 cuencas y 139 subcuencas.

La conformación de las vertientes hídricas en el Ecuador y por lo tanto la definición de las cuencas hidrográficas, está determinada por la localización de la Cordillera de los Andes. La vertiente que fluye desde los Andes hacia el Océano Pacífico, incluyendo dos sistemas insulares, suma 24 sistemas hidrográficos, que en su totalidad abarcan unos 123.243 km² y entre 80 y 140 mil millones de m³ anuales de agua; mientras, en la vertiente que se dirige hacia la Amazonía, existen 7 sistemas que abarcan un área de 131.802 km² y una cantidad que va entre 210 y 370 mil millones de m³ anuales.

Tanto a lo largo de la Sierra ecuatoriana y en parte del Oriente se localizan algunos 'asentamientos' lacustres que tienen características y atractivos especiales: son la fuente de formación de muchos ríos y han servido para la construcción de algunos proyectos, especialmente deportivos o turísticos. Estos asentamientos están compuestos por algunos lagos y por muchas lagunas de diversa forma y tamaño, que en gran parte son depresiones nacidas en las últimas glaciaciones, que hoy reciben flujos de agua de distintos orígenes.



El grado de uso del agua subterránea en el Ecuador es bajo, a excepción de la hoya de Latacunga. Se calcula que el potencial de aguas subterráneas de Costa y Sierra es de 3,5 veces mayor al de caudales superficiales, siendo por lo menos de 100 mil litros por segundo.

Esta amplia cantidad de cuencas y fuentes hídricas, en un territorio relativamente pequeño, hace del Ecuador uno de los países de América Latina más ricos en agua, con un caudal medio de $432 \text{ km}^3/\text{año}$, lo que permitiría disponer potencialmente de $40.000 \text{ m}^3/\text{año/persona}$, valor casi 2,5 veces superior a la media mundial. La distribución regional, sin embargo, es desigual y por ello hay varias zonas en las que se presentan problemas de escasez de agua para cubrir los actuales requerimientos de consumo humano y riego.

La huella hídrica

Una medida de la explotación de las aguas es la llamada "Huella hídrica", la que se calcula considerando el total del agua dulce que se utiliza para producir bienes y servicios consumidos, así como lo usado en las actividades de comercio. Para el Ecuador se estima que el consumo anual total es de $15,26 \times 10^9 \text{ m}^3/\text{año}$ y que, por tanto, su huella hídrica es de $1.218 \text{ m}^3/\text{hab./año}$, la que estaría cercana al promedio mundial de $1.243 \text{ m}^3/\text{hab./año}$ (Hoekstra, 2008). Esto habla de una eficiencia de uso y consumo deficiente, pues el promedio global es así considerado.



Usos y distribución de las aguas

Como es inevitable, el agua tiene usos múltiples cuyas estimaciones siempre son difíciles y se cruzan con las dimensiones ecológicas y culturales. Hay que aclarar que hay un alto uso de agua al margen de cualquier registro, que se torna casi total cuando se refiere a las aguas subterráneas. Por otra parte, en el caso de industrias extractivas relacionadas con la explotación petrolera y minera, por lo general no se ha contabilizado las cantidades de agua utilizadas ni existen registros referentes, por cuanto la dotación de aguas para la actividad petrolera estaba asegurada en su propia ley (Isch 2011).

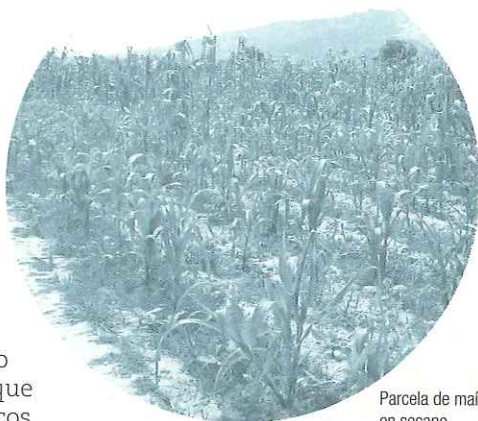
Tabla 1
Concesiones
por uso

Descripción	Número de concesiones	Caudales litros/segundo
Abrevadero	9.693	1.237
Balnearios	23	102
Uso doméstico	22.564	44.291
Fuerza mecánica	54	6.299
Hidroelectricidad	171	2'225.829
Industrias	1.809	55.325
Aguas de mesa	34	208
Agua potable	535	39.080
Riego	32.856	498.830
Piscícolas	218	18.349
Sin uso (no definido)	2	15
Termales	285	726
Total	68.244	2'890.290

Fuente:
SENAQUA 2009.

Uso del agua para riego

Desde el punto de vista de los usos productivos, destaca el riego como la actividad que más recursos hídricos emplea, estimándose que este es cercano al 90% del consumo total. De acuerdo al Tercer Censo Nacional Agropecuario (2002), el área regada es de 853.333 ha, de un total regable estimado en 3'130.000 ha. Los datos para 2008 hablan de un área regada total de 1'085.980,13 ha, demostrando un avance lento y que hace ver que todavía la mayor parte de tierra que requiere riego no cuenta con el mismo.



Parcela de maíz en seco.

La importancia del riego está dada en cuanto este permite incrementar la productividad agraria hasta en cinco veces a la de secano por lo que las áreas regadas aportarían con cerca del 75% del valor agrícola nacional, lo que posibilita una recuperación económica para mantenimiento del sistema y contribuye a detener el avance de la frontera agrícola hacia los páramos y zonas frágiles.

A pesar de su trascendencia, los sistemas públicos o estatales abarcan menos del 20% de la superficie regada, mientras los sistemas privados y comunitarios - campesinos riegan cada uno el 40% del área bajo riego (Gaybor, A. 2008: 23).

El bajo rendimiento de los sistemas de riego se complementa con una inequitativa distribución. Los minufundistas, que corresponden al 88% de los beneficiarios del riego, apenas disponen de un volumen que va entre el 6% y el 20% del total de caudales; mientras los hacendados, que no superan el 4% de usuarios, reciben más del 50% de los caudales totales.



Parcela de maíz
bajo riego.

Al realizar el análisis desde el punto de vista de la superficie regada, se encuentra que 25,69% de la misma corresponde a campesinos y pequeños propietarios, mientras el 51% de la tierra bajo riego está en propiedades con más de 50 hectáreas. Antonio Gaybor (2008) al dirigir la investigación que tomó el nombre de “El despojo del agua”, demostró además la enorme preferencia que tiene la producción de agro exportación, en desmedro de los cultivos campesinos que guardan relación con la soberanía alimentaria.

Tabla 2
El reparto del
agua entre la
agroexportación
y la producción
de consumo
nacional y de
la economía
campesina

Producción con predominio empresarial		Producción con predominio de mediana propiedad y campesina	
Cultivo	%	Cultivo	%
Banano de exportación	79	Caña para panela y alcohol	23
Caña de azúcar	95	Arroz	45
Flores de exportación	100	Café	4
Brócoli de exportación	100	Papa	26
Papaya de exportación	100	Arveja	20
Mango de exportación	100	Cacao	11
Piña de exportación	100	Maíz duro	8
		Maíz suave	21

Fuente: INEC. Tercer Censo Agropecuario Nacional, 2002 e investigación directa. Tomado de: Gaybor, Antonio 2008. El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente. Página 19.

Otro factor a considerar es el bajo nivel de tecnificación de los sistemas de riego que producen un efecto directo en el desperdicio de un recurso utilizable. Los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario permiten observar que el riego por gravedad continúa como el mecanismo más empleado.

Uso del agua para consumo humano

Con este fin se destina el uso de un volumen reducido de agua, pero la cobertura de las instalaciones existentes de agua segura, ya sea a través de instalaciones domiciliarias, red pública o fuentes protegidas, alcanza el 67% de los hogares a nivel nacional (82% urbana y 39% rural), porcentaje bajo en comparación con otros países de América del Sur. De más de 2.530 sistemas de abastecimiento de agua potable o entubada, alrededor del 80% sirven a poblaciones de menos de 1.000 habitantes. SENAGUA (2010) señala además que el 49% de los cantones del país tienen servicio racionado de agua potable y el 54% del servicio es regular o malo.

La cobertura de servicios de saneamiento, sea a través de alcantarillado sanitario o sistemas de disposición in situ (letrinas secas y con descarga de agua), muestran un desequilibrio aún más acentuado entre las zonas urbanas y rurales. Esos desequilibrios se repiten al momento de analizar los ingresos de los beneficiarios ya que son las familias de escasos recursos las que tienen menos acceso a servicios de agua y alcantarillado.

A escala nacional, se estima que solo la mitad de los sistemas de abastecimiento de agua potable cuentan con dispositivos de desinfección y sólo 11% de los sistemas urbanos tienen plantas de potabilización completas (MIDUVI 2009).

La inadecuada calidad del agua ha sido motivo de conflicto en la ciudad de Guayaquil, en la cual el sistema fue privatizado sin que ello signifique mejorar los



indicadores de cobertura y de calidad que venían siendo cuestionados en los sistemas públicos.

Únicamente la ciudad de Cuenca cuenta con un sistema de tratamiento completo de sus aguas servidas. En el resto del país las aguas servidas son una fuente de contaminación de los recursos hídricos utilizados, ya sea para riego o para consumo humano, en ciudades y comunidades que toman el agua de manera directa de los ríos.

Impactos ambientales relacionados con el agua

Las prácticas productivas empleadas en el país no tienen una orientación de sustentabilidad ecológica. Por el contrario el principio dominante es el productivista que busca incrementar los volúmenes de las cifras macroeconómicas, sin atender las consecuencias sociales y ambientales que ello pueda generar. Uno de los recursos más afectados por esta visión que confunde desarrollo con sólo el crecimiento económico, es el agua.

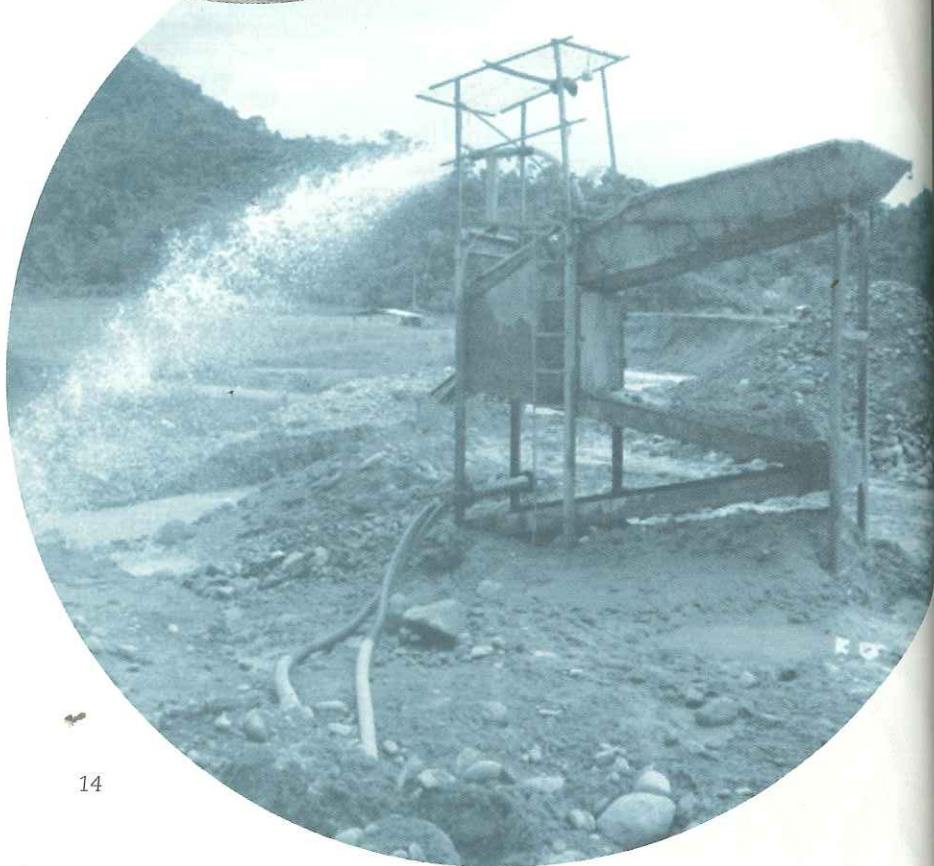
Los problemas ambientales que afectan la cantidad y calidad del agua, entre otros, son:

1. Deforestación y reducción de la cobertura vegetal en las zonas de recarga y de captación de agua.
2. Pérdida de bosques húmedos, tanto los bosques nublados de la región andina como la selva amazónica.
3. Reducción del área de páramos naturales.
4. Contaminación.

Sus efectos, en la cantidad y calidad del líquido vital disponible, son señalados como graves por diversos estudios y estimaciones.



Los Ríos. Hacienda de cacao
y ganado, propiedad de
Lautaro Aspiazu, años 40.



Fases y procesos históricos en las políticas de agua en el Ecuador

Alex Zapatta (2008a) identifica en la historia del Ecuador, a partir del nacimiento de la República en 1830, tres períodos históricos que han sido claves en la relación entre modelos económicos y la direccionalidad de la gestión pública del agua. El desarrollo de las concepciones involucradas en estos procesos necesariamente se reflejó en la construcción de distintos cuerpos legales, que establecieron el marco institucional y jurídico para la gestión de los recursos.

Tabla 3
Ejes de la gestión del agua por modelo económico: el caso ecuatoriano

Años	Modelo económico	Eje del modelo de gestión pública del agua
1830–1963	Basado en la concentración de la propiedad privada de la tierra y la agro explotación	Propiedad privada sobre el agua
1964–1980		Propiedad nacional del agua
1981–2007	Basado en políticas de ajuste estructural	Derechos transables de agua
	Modelo neo-liberal/extractivista	

Tomado de: ZAPATA, Alex. Obra citada, 2008a, pp. 94

Podemos afirmar que en el momento actual asistimos a una modernización del capitalismo, con aplicación de elementos keynesianos y con patrones de acumulación de la riqueza que tienen un papel más activo del Estado en facilitarlos, aunque quedan elementos y continuidades neoliberales principalmente en la orientación económica.

La fase del manejo privado

En la fase de 1830 a 1963, se destacan la existencia de leyes o normas "incidentalmente ambientales", incluyendo las que permanecieron de la Gran Colombia y fueron aprobadas por Simón Bolívar, las que en referencia al agua tenían más relación con otras actividades. Por ejemplo, en el segundo Decreto de Chuquisaca (Bolívar, 1825), relacionado con la agricultura, se plantea: "Que se visiten las vertientes de los ríos, se observe el curso de ellos y se determinen los lugares por donde puedan conducirse aguas hacia los terrenos que estén privados de ella" y además: "Que en todos los puntos en que el terreno promete hacer prosperar una especie de planta mayor cualquiera, se emprenda una plantación regada a costa del Estado, hasta el numero de un millón de árboles, prefiriendo los lugares donde haya más necesidad de ellos."

Ya en la República, se van desarrollando otras normas, que cronológicamente son (Vallejo, 2006: 81-85 y leyes respectivas):

- Ley de Aguas, promulgada por el Congreso Constitucional del Estado el 15 octubre de 1832, cuyo objetivo central era la regulación del acceso a través de sistemas de servidumbres de acueducto. Garantizaba ampliamente la propiedad privada individual sobre los recursos hídricos.
- Una reforma del 23 noviembre de 1855, mediante decreto legislativo, y sus extensivas disposiciones a las empresas fabriles.

- El Código Civil de 1860 declara que los bienes nacionales de uso público, o simplemente bienes públicos, pertenecían a la nación toda y su uso correspondía a todos los habitantes de ella.
- La Ley de Aguas de 1936, mucho más completa que la anterior se refiere claramente al acceso y a los usos.
- Disposiciones para el uso de acequias y aguas del río en provecho de la agricultura. Decreto Legislativo de 1942.
- La Ley de la Caja Nacional de Riego estableció un contrato celebrado en 1944 entre el gobierno nacional y las Cajas de Previsión Social (hoy, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), que permitió que la Caja Nacional de Riego efectúe las obras de construcción prioritizadas en la época.
- La Ley de Riego y Saneamiento del Suelo emitida por decreto en 1944.
- La Reforma de la Ley de Aguas de 1945 que fundamentalmente otorga competencias al Ministerio de Obras Públicas para intervenir en asuntos de aguas.
- La Ley de Condominios de Aguas de 1960, que establece la obligación de crear un directorio de aguas cuando el número de condóminos supere el número de ocho.
- La Codificación de la Ley de Aguas publicada en 1960, que procura sintetizar las normas vigentes en distintos cuerpos legales.

Vallejo (obra citada:91) señala que ese período se caracteriza por regular el recurso hídrico como una dicotomía entre lo público y lo privado. Esta dicotomía en lo jurídico, sin embargo, en los hechos se resolvía desde el punto de vista del manejo individual y la posesión privada de los recursos hídricos.

La fase desarrollista

En la segunda fase desarrollista, que va desde 1964 a 1980, fue de trascendental importancia la Ley de Aguas (aprobada en 1972 y que continúa vigente). Sin embargo, los cambios realizados a lo largo de los años 90 la han desnaturalizado y llevaron a establecer las bases para la creación de los mercados del agua, con la consecuente destrucción del principio que señala que el agua es un bien público de uso común.

La importancia de la Ley de 1972, emitida en el marco de una dictadura militar desarrollista autocalificada como "gobierno nacionalista y revolucionario", está en el ejercicio del rol estatal en la administración del agua, a través del sistema de concesiones de derecho de aprovechamiento de aguas (artículos 23 y siguientes). La estatización de los recursos pasa al dominio público todas las aguas que fueron propiedad particular y convierte a sus propietarios en titulares de derechos de aprovechamiento (artículo tres) y, entrega la responsabilidad de la gestión de las concesiones a una instancia estatal, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), que fue constituido en 1966.¹ El campesinado fue el actor social que apoyó este cambio y posibilitó una nueva manera de gestionar las aguas en el país.

Este es también un período de conformación de la institucionalidad pública que sería destruida o transformada en la década de los noventa. Así se crea, como ya se dijo, el INERHI (1966-1994); el Instituto Ecuatoriano de Electrificación -INECEL- (1962 a 1996); el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias -IEOS- (1970-1992); el Instituto Ecuatoriano de Meteorología e Hidrología -INAMHI- (1979).

¹ Ley de creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, Decreto Supremo número 1551, publicado en el Registro Oficial número 158 de 11 noviembre 1966. Su antecedente institucional fue la Caja de Riego.

La fase neoliberal

Tras la dictadura, el primer presidente fue Jaime Roldós, quien murió en un accidente de aviación que ha sido calificado también como homicidio resultante de no acoger imposiciones de transnacionales y el gobierno norteamericano². Quien le reemplaza, el hasta entonces vicepresidente Oswaldo Hurtado, terminó con las medidas desarrollistas y nacionalistas y dio paso a la aplicación del neoliberalismo a partir de 1982. A pesar de la resistencia social a las políticas de "ajuste estructural", muchas de éstas se fueron aplicando y más adelante responderían íntegramente a la receta del Consenso de Washington de 1989. Al igual que en el resto del continente, estas reformas buscaban la reducción del tamaño del Estado, la liberación de las ideas productivas y de servicios, la privatización de empresas estatales, la flexibilización laboral, entre otras transformaciones que permitiesen una acumulación del capital.

De manera sucesiva se presentaron una serie de transformaciones para la "modernización" de los servicios. Así, en 1993 se emite la llamada "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada" (ley No. 50) que, contrario a las disposiciones constitucionales que estaban vigentes, plantea en su artículo 41 que: "... el Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento ... la participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley."

Mediante Decreto Ejecutivo 2224, firmado el 28 de octubre de 1994, se dispuso la Organización del Régimen Institucional de Aguas que produjo la eliminación del

2 John Perkins, autor de "Confesiones de un sicario económico" ha realizado estas afirmaciones y acusa a la CIA de las muertes de Roldós y Torrijos.

Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INERHI) y, en su reemplazo, la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Ese mismo año se decidió la transferencia de los sistemas de agua potable construidos por el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) a los municipios y comunidades para su operación, convirtiendo a este instituto en un débil componente de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Años más tarde, el propio Banco Mundial reconocería la eficiencia de este Instituto y la efectividad de la metodología participativa utilizada en su trabajo con las comunidades rurales (Documento de la evaluación del proyecto -PAD APL2-, citado en: García y Cárdenas 2008).

Una característica de este período es que las políticas públicas en gran medida fueron impuestas a través de deuda externa en la que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo tuvieron un rol de primera importancia (CAIC, 2008). Desde la década de los años 90 se presentaron este tipo de créditos, los que surgieron con fuerza en el gobierno de Sixto Durán Ballén.

Para el sector de agua potable y saneamiento surgió el proyecto PRAGUAS I y II financiado por el BID, junto a un crédito adicional del mismo banco para el "Programa de Concesión al Sector Privado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil" (García y Cárdenas, 2008).

El análisis realizado por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público resalta algunas ilegalidades e ilegitimidad desde sus créditos que tienen que ver, entre otras, con:

- Condicionaron el crédito a mantener el artículo 13 de la Ley de Régimen Municipal de entonces, que posibilitaba la delegación de servicios de agua potable y

saneamiento al sector privado, lo que era el objetivo del proyecto PRAGUAS.

- ♦ Impusieron reformas legales para que el Estado deje de ser proveedor de servicios de agua potable y saneamiento y se convierta exclusivamente en un ente regulador y controlador del sector.
- ♦ Plantearon la transformación de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico para que no implemente proyectos de provisión de esos servicios básicos y sólo sea facilitadora y promotora de la actividad privada.
- ♦ Desde el proyecto PRAGUAS y siempre dentro de un esquema privatizador se promovió la elaboración de una Ley Orgánica de Agua y Saneamiento (1998), una Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento emitida por el MIDUVI (2002) y el Plan Nacional de Desarrollo del sector de agua y saneamiento básico para el período 2003-2016.
- ♦ Brindaron asistencia técnica para la delegación de los servicios de agua y saneamiento bajo un esquema de subsidios para los sectores privados, incremento de tarifas, entre otros.

Habría que añadir que en 1997 la reforma a la Ley Agraria determinó la posibilidad de que la transferencia de tierras implique “automáticamente” el traspaso del derecho de aprovechamiento del agua, desde el antiguo al nuevo propietario del predio. Esta reforma se ratificó en la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario (Codificación N° 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 315, de 16 abril 2004).

Un caso paradigmático de concesión integral fue el realizado en la ciudad de Guayaquil que ha tenido como empresa operadora a INTERAGUA Cia. Ltda., filial de la

transnacional BECHTEL Internacional Water Services, tras un contrato de crédito que violó la Constitución y obligó al ajuste de tarifas para garantizar la rentabilidad de la empresa. Múltiples estudios y análisis han denunciado el incumplimiento contractual, la falta de calidad del servicio y la altamente cuestionable calidad del agua que se entrega a la ciudadanía (Joiner 2007; CDES 2010; DeRusha 2010).

Un proceso similar se desarrolló en la ciudad de Machala y, a partir de marzo de 2002, se pretendió ejecutar algo similar en las parroquias orientales de la ciudad de Quito, nuevamente contando con un préstamo BID, que no llegó a concretarse debido a la oposición de importantes sectores de la ciudad, agrupados en la Coalición Por la Defensa del Agua y presidentes de las juntas parroquiales rurales (Buitrón 2008).

El sector empresarial de áreas urbanas y rurales, mayoritariamente y a través de sus organismos gremiales (las Cámaras de la Producción) actuaron continuamente como el sector interesado en el desarrollo de las reformas neoliberales. Algo similar sucedió con el apoyo directo al reporte Whitaker (1996), mediante el cual se buscaba una reforma integral del área agrícola dándole una orientación hacia las exportaciones, lo que supuestamente produciría un efecto de goteo (trickle-down) en beneficio de los sectores de menor ingreso, concluyendo en la necesidad de aplicación de políticas de shock en el área.

En relación al agua de riego, el proyecto más importante fue denominado Programa de Asistencia Técnica al Subsector Riego (PAT), financiado con un crédito del Banco Mundial suscrito en octubre de 1994. Este proyecto tuvo cuatro componentes: reorganización y fortalecimiento institucional con el CNRH, un programa de desarrollo del sector privado, un plan de inversiones públicas en riego y la gestión del proyecto (CDES, 2009).

Como gran parte de los créditos de deuda externa, éste no fue solicitado por el país sino que provino de la iniciativa de los organismos financieros multilaterales. Con la aplicación del PAT se impuso el proceso de privatización del manejo de riego de manera acelerada. "Al finalizar el proyecto se había logrado la transferencia de 35 sistemas de riego a sus usuarios privados. De éstos, un importante porcentaje corresponde a sistemas que estaban sirviendo a predios dedicados a la agricultura empresarial y de exportación..." (CEDES, 2009:26).

La imposición de cambios estructurales en el aparato público se expresa en documentos del mismo Banco Mundial:

"la preparación de un nuevo marco regulador para el Sector Recursos Hídricos, requerido para la operación de la nueva estructura, ha sido contemplada dentro de los alcances del Programa Sectorial Agropecuario, apoyado por el BID. En cambio, con los recursos asignados para este fin dentro del proyecto de Asistencia Técnica, el MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) ha decidido que el CNRH y la unidad ejecutora del proyecto preparen la Estrategia Nacional para el Uso y Manejo de los Recursos Hídricos del país (...) dicha Estrategia Nacional para el Uso y Preservación del Agua, es una condición previa para procesar cualquier operación futura relacionada con el desarrollo de sus recursos hídricos, con apoyo financiero del Banco". (Citado por CEDES, 2009:27).

Los principales cuerpos legales que rigieron en la temática, fueron los siguientes:

La Constitución Política del Estado (1998), que en su Art. 86 declara el derecho de la población a un ambiente sano y el interés público de prevenir la contaminación y que en el Art. 247, inciso cuarto, señala que "Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento

corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la Ley”.

Ley de Aguas (mayo, 1972) y su Reglamento. El principio fundamental que estableció esta ley es que el agua es un bien nacional de uso público, cuyo dominio es inalienable e imprescriptible. Establece también disposiciones relacionadas con la calidad del agua y las normas que rigen al CNRH.

El Código Civil y el Código Penal, como leyes generales que tienen normas relacionadas con el uso del agua.

Ley de Gestión Ambiental (1999) que define la autoridad del Ministerio del Ambiente dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la coordinación de políticas relacionadas a la gestión de recursos naturales. Aún hoy no existe el reglamento general a esta ley pero, la Legislación Ambiental Secundaria (2003) establece los límites aceptables de contaminación y normas relacionadas con la descentralización de las competencias ambientales.

Código de la Salud, en lo referente a contaminación de agua de consumo humano y desechos hospitalarios.

Ley Constitutiva de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (1979), que junto con el decreto ejecutivo que establece las administraciones del MIDUVI, pretende organizar la gestión del agua de consumo humano.

Decreto Ejecutivo 558 de octubre de 1994, sobre la organización del régimen institucional de aguas, que establece las funciones del CNRH.

Existieron también una serie de normas que hacían referencia al uso del agua y definían competencias de otros actores. Entre éstas constan: Ley de Régimen Provincial; Ley de Régimen Municipal; Ley de Prevención

y Control de la Contaminación Ambiental; Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero; Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola; Ley de Régimen del Sector Eléctrico; Ley de Terminales Petroleros; Ley de Minería; Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador.

Una característica que problematizó la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador fue la gran cantidad de instituciones que tenían competencias legales, sin que existiera ninguna en particular que se presentara claramente como la autoridad sectorial que pudiera direccionar la administración de los recursos. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, creado en 1994 a partir de lo que había sido el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos -INERHI-, se presentaba como la instancia de coordinación y negociación del recurso. Por cuanto el CNRH dependía del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en realidad, se dedicó con más fortaleza al trabajo en torno al agua de riego.

Las Agencias de Agua (AGAs) eran los órganos territoriales del CNRH que administraban temas como: derechos de aprovechamiento de agua, servidumbres, organización de usuarios, autorizaciones de explotación de aguas subterráneas, construcción de obras de infraestructura, entre otras. "El país ha habido distribuido entre 11 AGAs, cuyo ámbito territorial estaba constituido por provincias, por lo que no coincidía con las cuencas hidrográficas".

El mismo decreto ejecutivo que creó al CNRH definió a las Corporaciones Regionales de Desarrollo como instituciones públicas del manejo de los recursos hídricos, lo que les entregó competencias relacionadas con las juntas de usuarios, la construcción y gestión de los sistemas públicos de riego, inventario de los recursos hídricos, entre otros, la mayoría de los cuales chocaban con las competencias que tienen los Consejos Provinciales.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se presentó como el gestor del tratamiento, distribución y remediación del agua de las ciudades, en combinación –con no pocos choques– con los municipios. Como hemos visto más arriba, sus funciones debilitaron los procesos que venían dándose anteriormente.

De esta manera, los principales cuerpos legales que rigieron en la temática, problematizaron la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador en la gran cantidad de instituciones que tienen competencias legales, sin que existiera ninguna en particular que se presentara claramente como la autoridad sectorial capaz de direccionar la administración de los recursos.

La propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)

Ante los proyectos neoliberales, la CONAIE elaboró su propuesta de Ley de Aguas en 1996. De acuerdo con la dirigente Nina Pacari (entrevista 2011), se trata de un momento en el que se materializa la posición del movimiento indígena expresada en dos grandes levantamientos en 1990 y 1994, siendo este último motivado precisamente por lo que ocurría con los recursos hídricos.

La propuesta integró tres elementos básicos: el ser humano, la naturaleza y la sociedad. Se planteó el carácter sagrado del agua y, por tanto, el manejo comunitario de la misma. Era clara la oposición a la legislación vigente y a las propuestas provenientes principalmente del Banco Mundial, que de acuerdo al movimiento indígena eran excluyentes, que no consideraban ningún nivel de participación, así como tampoco los valores culturales ni la distribución equitativa del recurso. En general, la propuesta se desarrolló alrededor de siete puntos centrales (CONAIE 1996: 3-6):

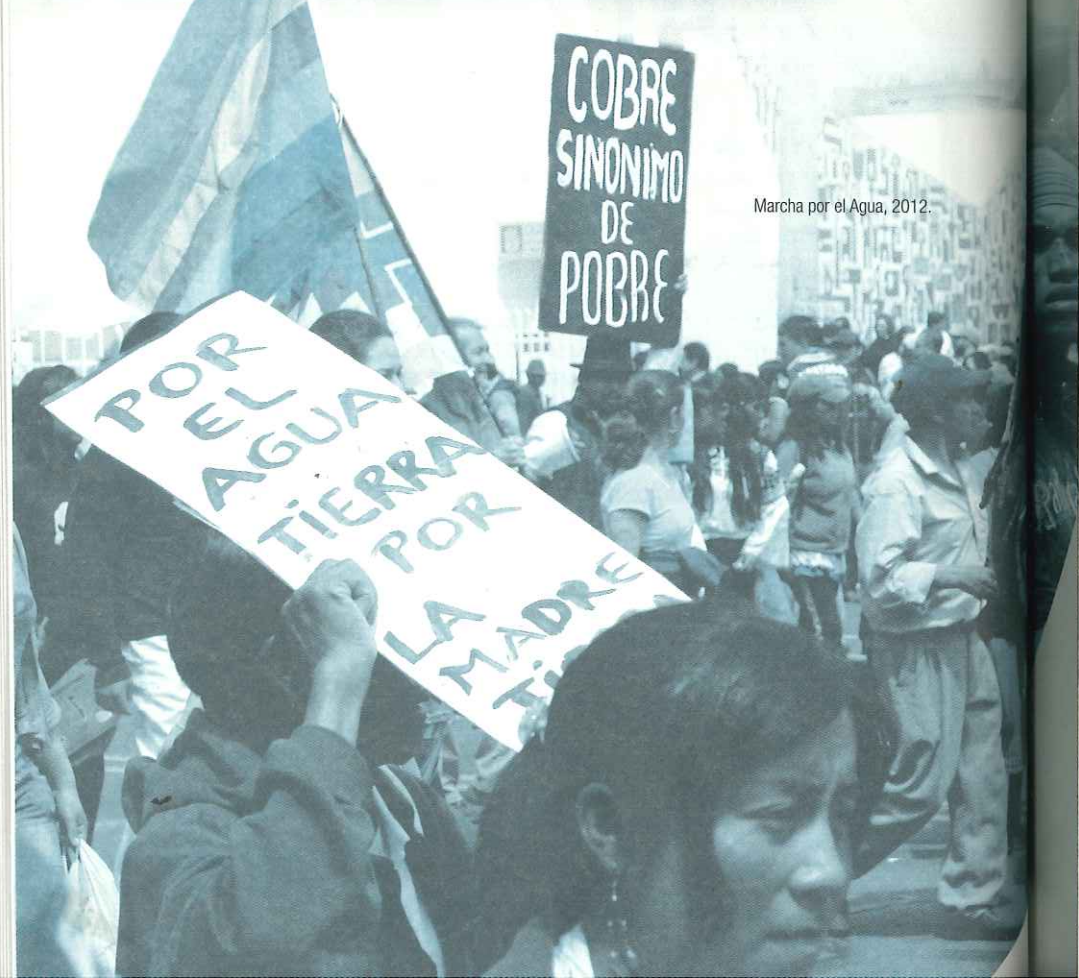
1. Mantener el status legal del agua como bien público.
2. Manejar el recurso en función de una visión sostenible e integradora de los componentes del ecosistema (ser humano, flora, suelo, fauna, agua).
3. Apoyar al sector del riego indígena y campesino.
4. Promover la seguridad alimentaria interna del Ecuador.
5. Incorporar la perspectiva cultural de los pueblos indígenas y campesinos.
6. Propiciar la gestión social participativa a través del manejo comunitario del agua; y,
7. Conformar el Fondo Nacional de Riego para apoyar un manejo sostenible, integral y pluricultural de las aguas.

Entre los aspectos más novedosos de la propuesta, se pueden identificar los siguientes: a) la inclusión de la seguridad alimentaria como una prioridad para la prelación de las autorizaciones, b) la inclusión del término aguas sagradas, su definición, preservación, manejo y utilización; y, c) la creación de un fondo Nacional de Riego, Capacitación, Protección y Manejo de Recursos Hídricos para las obras de riego, recuperación y sostenimiento de cuencas hidrográficas, capacitación y formación de personal técnico, limpieza y reciclaje de aguas servidas y contaminadas e investigación técnica.

La propuesta de la CONAIE se presenta además en momentos de choque entre el Estado neoliberal y los movimientos sociales. Las directrices privatizadoras contaron con la oposición de importantes sectores del país que en determinadas áreas impidieron la aplicación plena de las reformas neoliberales. Este proceso de movilización organizó a los movimientos sociales en torno a plataformas y propuestas sectoriales que serían asumidas en la campaña de Rafael Correa, capitalizando un acumulado de luchas y propuestas alternativas.



Montecristi, 2008.



Marcha por el Agua, 2012.

La política pública en los momentos actuales

Una nueva fase en la gestión de los recursos hídricos inicia en 2007 y se relaciona con el gobierno de Rafael Correa, quien surgió realizando fuertes críticas al neoliberalismo y sus consecuencias. El apoyo y presión social se expresó claramente en la primera fase del gobierno, durante la cual se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y se aprobó la nueva Constitución mediante referéndum.

Allí se encuentra una nueva propuesta de convivencia nacional basada en “el buen vivir” o Sumak Kawsay y el agua, considerada en torno a la visión de que es un derecho humano fundamental. La Constitución también plantea la existencia de “derechos de la naturaleza”, que igualmente deben ser garantizados por el Estado.

Las tensiones entre lo que dice la Constitución y las políticas y acciones prácticas de los distintos organismos de gobierno ha llevado a que muchos consideren una traición gubernamental a los que permitieron la reelección del Presidente, incluida una buena parte de quienes fueron considerados ideólogos de la propuesta electoral inicial (Acosta 2011; Darquea 2011; Vega 2011).

Es necesario, por tanto, comprender que el desarrollismo impulsado en el período que va entre la primera y la segunda elección del presidente Correa, que se había caracterizado por un importante conjunto de reformas, se diferencia con el segundo momento en el cual se distancia de los movimientos populares y se acerca a los sectores de poder, definiendo un gobierno de “mesianismo

tecnocrático" (Moreano 2010) cuya gestión se aproxima a un "neo institucionalismo" (Dávalos 2011; Enríquez 2011; Isch 2011b) con fuertes retrocesos en las medidas democratizadoras. El neo-institucionalismo surge como una respuesta a la crisis del capitalismo, combinando criterios neoliberales y keynesianas que, siendo opuestos en muchos aspectos, confluyen en la defensa del sistema y en pretender que el origen de la crisis no está en el sistema mismo, sino en factores institucionales frente a los cuales hay que asumir una postura para manejarlos en beneficio de la acumulación del capital en pocas manos. De allí que, en esencia, se proponen reestructurar las instituciones públicas y las condiciones en las cuales se mueve el capital.

Políticas hídricas

Constitución 2008

En 17 constituciones ecuatorianas que estuvieron vigentes entre 1830 y 1978, el agua es una palabra que ni siquiera se menciona. Es en la Constitución desarrollista de 1979 que empieza a tener algún sentido, pero es indudable que es la Constitución actual (2008) la que da amplia importancia a la gestión del agua, no solo evidenciada en la frecuencia con la cual esta temática es mencionada, sino por cuanto se recogieron muchas demandas de las organizaciones sociales y se la relaciona con los Derechos de la Naturaleza. El agua constituyó un eje de la articulación de importantes sectores populares y sus propuestas democratizadoras.

Cabe señalar que además existe un amplio reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador, los cuales otorgarían la capacidad de participación en la toma de decisiones fundamentales en torno a los recursos hídricos.

**Referencia a las
aguas en las
constituciones
ecuatorianas**

Tabla 4

Año de la Constitución	Referencia que se realiza	Artículos en donde consta esa referencia
1843	Sólo se menciona que los gobiernos y consejos provinciales facilitarán y mejorarán las vías de comunicación por tierra y agua.	81
	Extranjeros no pueden hacer uso del agua a 50 km de frontera.	18
1979	La economía se divide en cuatro sectores, siendo uno de ellos del sector público y planteando como áreas de explotación reservadas al Estado: los recursos naturales no renovables y los servicios de agua potable.	46
	El agua potable y el saneamiento ambiental es parte de los derechos civiles y del derecho a la salud	23 y 42
	Se prohíbe la paralización (huelga) en servicios básicos como agua potable y alcantarillado	35
1998	Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento... Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.	249
	El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.	

**Año de la
Constitución**

Referencia que se realiza

**Artículos en
donde consta
esa referencia**

1998

Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley.

247

Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables... Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

El agua es un derecho humano fundamental.

12 y transitoria

Un deber primordial del Estado es garantizar el acceso al agua.

3

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

318

2008

La planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación.

318

Establece los derechos de la naturaleza.

71 a 74

Plantea la conservación, manejo y restauración de las cuencas y recursos hídricos.

397 y 411

Establece derechos de las personas usuarias y consumidoras.

52 a 54

Año de la Constitución	Referencia que se realiza	Artículos en donde consta esa referencia
2008	La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.	318
	El agua está considerada parte de los sectores estratégicos.	313 y 318
	Propone una nueva institucionalidad con una autoridad única del agua.	318 y 412
	Establece la relación con gobiernos regionales, provinciales y seccionales respecto al agua.	262, 263 y 264
	Manda construir una nueva ley de aguas.	Transitoria 1 ^a
	Ordena reorganizar el otorgamiento de concesiones con criterios de equidad y manteniendo el sentido de la relación de los usos.	Transitoria 27 ^a

Fuente: Constituciones de la República en Ecuador.
Elaboración: Edgar Isch

Nota: En las constituciones restantes no se menciona la palabra agua.

Otro aspecto fundamental de la Constitución es la transitoria 27 que dispone:

“El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.”

El incumplimiento de este mandato permite observar una enorme distancia entre los mandatos constitucionales y la realidad de la gestión de las aguas, manteniendo vivos los factores de importantes conflictos sociales como es la acumulación del agua en pocas manos y el despojo para las mayorías.

Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013

El rol del Estado como orientador de todas las acciones de desarrollo en el país ha sido recuperado en los últimos años y para ello se otorga a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– el papel rector en la planificación del Estado. Toda planificación sectorial, incluyendo la de aguas, debe por tanto ser coherente con los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir, el mismo que considera la gestión de los recursos hídricos como un eje primordial para alcanzar un nuevo estadio de calidad de vida de toda la población.

El Plan Nacional para el Buen Vivir plantea doce estrategias de cambio y 12 grandes objetivos nacionales, todos los que cruzan con la gestión integrada y la gestión social de los recursos hídricos y en varios hay referencias específicas respecto a la gestión del agua.

Dentro del objetivo de protección del patrimonio natural, se considera que:

“Un cuarto eje es el agua considerado como un derecho y un patrimonio nacional al cual toda la población debe tener acceso, y constituye un elemento fundamental para el buen vivir en el país. Sin embargo, resulta una obligación para el Estado y la población mantener el ciclo vital del agua, la calidad y la cantidad de la misma; distribuirla equitativamente priorizando el consumo humano, aprovecharla con responsabilidad, y garantizar la calidad ambiental de la misma para que las poblaciones, tanto en el Ecuador como transnacionales, puedan utilizarla de la misma manera.

La responsabilidad del Estado es manejar el patrimonio desde la visión de cuencas hidrográficas, las mismas que nos permitirán concebir todo este ciclo de aprovechamiento con la responsabilidad, la justicia distributiva y la calidad ambiental necesaria.” (Pág. 125).

Las bondades de la Constitución y del Plan Nacional del Buen Vivir son reconocidas como importantes pasos dados por el Estado ecuatoriano. Sin embargo, la realidad desdice de la decisión política para cumplir con aquellos postulados debido a que la matriz de desarrollo decidida por el gobierno es la del extractivismo, priorizando a la minería de cielo abierto y a la agricultura de exportación, intensiva y empresarial. Esta lógica ha llevado a que el Presidente de la República plantee que no es una ley fundamental y que se puede continuar con la Ley de Aguas anterior, es decir la ley con las reformas neoliberales y, por otro lado, en casos como la Ley de Minería, se garantiza todas las servidumbres (incluyendo agua) a los emprendimientos mineros, violando el orden de prelación que se establece en la Constitución.



Laguna Quimsacocha

El modelo económico que privilegia el extractivismo y no impulsa verdaderos cambios en el modelo de acumulación de la riqueza, incluyendo el agua, es incompatible con los mandatos constitucionales vigentes en torno a los recursos hídricos. Ello se complementa con la línea gubernamental de desconocer, en la práctica, la participación ciudadana en la toma de decisiones y dejarla frecuentemente al nivel de receptores de información (o “socialización”) y recabar opiniones sin que en ningún caso, ni en la consulta previa, sean vinculantes. Este es también un factor generador de conflictos para cuya resolución son prácticamente inútiles los mecanismos de diálogo promovidos.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (en construcción)

Los múltiples cuestionamientos a la forma en que se estaba desarrollando la gestión de los recursos hídricos y los resultados de las políticas neoliberales, llevaron a que en la Primera Transitoria de la Constitución se disponga la aprobación de una nueva Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua en el plazo de un año tras la puesta en vigencia de la nueva Carta Magna.

En el proceso de la discusión de la Ley se han mantenido limitaciones presentes en los borradores planteados en la Asamblea Legislativa, las cuales fueron denunciadas en un amplio levantamiento indígena campesino del 2009, manteniendo altos niveles de conflictividad en torno a los recursos hídricos.

La vigencia de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, que podrían ser afectados por esta Ley, fue el argumento para que la Asamblea Legislativa suspenda el debate de la Ley y de paso a una "consulta pre-legislativa" a comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, proceso que continúa en ciernes hasta nuestros días.

Con estos antecedentes, en lugar de contar con la nueva Ley se expidió en marzo del 2009 el Instructivo para una aplicación más ágil del procedimiento previsto en la Codificación de la Ley de Aguas y su Reglamento General de Aplicación, considerando, entre otros aspectos adicionales, la nueva Ley de Minería.

Los sectores sociales y diversas organizaciones de usuarios, de manera conjunta con el Foro de los Recursos Hídricos realizaron en abril y mayo de 2010 un análisis de la última versión del proyecto de Ley hasta ese momento (Foro de Recursos Hídricos 2010a), frente a la cual presentaron sus puntos de vista en un documento titulado: "Posición frente a la última versión del proyecto de Ley

Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua". Adicionalmente hay que considerar la existencia de propuestas de políticas presentadas por el movimiento indígena y el Foro de los Recursos Hídricos en el Sexto Encuentro Nacional (junio de 2010).

Plan Nacional del Agua

El proceso de preparación del Plan Nacional del Agua, que está a cargo de SENAGUA, se ha previsto que se cumpla desde febrero de 2011 y que la fase de consolidación se realice en el siguiente año. Como ejes principales de este plan, los que: "permitirán avanzar de manera clara y ordenada en la gestión integrada de los recursos hídricos" (SENAGUA, 2010), están:

1. Gestión integral del agua.
2. Formular participativamente una Nueva Ley de Aguas.
3. Crear una nueva estructura organizativa enfocada hacia una operación por organismos de cuenca.
4. Balances hídricos para el reparto equitativo del agua según su disponibilidad y demanda para usos y aprovechamientos.
5. Aseguramiento de la calidad del agua.
6. Conservación de páramos, riberas y fuentes de agua.
7. Solución definitiva al problema de los trámites por concesiones.
8. Mejor atención a los usuarios.
9. Tarifas diferenciadas, justas y solidarias.

10. Diálogo nacional por el agua, comunicación permanente entre las comunidades y SENAGUA.
11. Manejo de riesgos hídricos para la prevención de desastres.
12. La nueva cultura del agua.
13. Rompiedo fronteras en cuencas binacionales.

Plan Nacional de Riego y Drenaje 2011-2013

Como un elemento relacionado con la construcción de la nueva institucionalidad se creó el Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR, mediante Decreto Ejecutivo N° 695, publicado en el Registro Oficial N° 209 del 12 de noviembre del 2007, como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). El INAR, adquiere capacidad efectiva desconcentrada con el Decreto N° 1079 del 15 de mayo del 2008. Para el 2010 se transformó en la Subsecretaría de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP– (Decreto Ejecutivo No. 564 del 30 de noviembre del 2010).

En su conformación se planteó que, entre las tareas correspondientes al INAR estarán:

- a. El proceso de descentralización de competencias de riego, a favor de los gobiernos provinciales;
- b. Proyectos y programas de riego;
- c. El proceso de reestructuración institucional para la conformación de la Subsecretaría de Riego y Drenaje; y,
- d. El proceso de formulación del Plan Nacional de Riego y Drenaje.

El Plan Nacional de Riego y Drenaje es considerado un elemento fundamental para transformar la producción campesina, fortalecer la producción que otorga soberanía alimentaria, resolver innumerables conflictos que se encuentran rezagados en las instancias correspondientes, y posibilitar una nueva gestión del riego que cumpla con los conceptos de equidad y eficiencia en el uso del recurso hídrico. El Plan Nacional de Riego deberá estar articulado con el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, el Plan Nacional de Agua y los planes territoriales de carácter provincial, instrumentos que están igualmente en fase de construcción.

Marco institucional

Toda la institucionalidad fue modificada el 15 de mayo del 2008 mediante Decreto Ejecutivo No. 1088, con el cual se crea la Secretaría Nacional del Agua, entidad adscrita a la Presidencia de la República. Este decreto provee un marco legal orientado hacia una gestión integrada de los recursos hídricos del Ecuador, mediante la administración del agua con enfoque de cuenca y desde una visión ecosistémica, sustentable y social. Con la creación de esta Secretaría, se busca una gestión y manejo descentralizado de los recursos hídricos, pues hasta esa fecha el accionar del CNRH dependía de un Directorio conformado por representantes de los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Finanzas, Energía y la SENPLADES. Algunos de los cambios importantes que establece este Decreto Ejecutivo tienen que ver con el cambio de visión en la gestión del agua de un nivel provincial a un enfoque por cuenca, separación de las atribuciones relacionadas con la rectoría y formulación de políticas de las de implementación y regulación. El INAMHI se adscribe a esta Subsecretaría, en tanto que las competencias sobre Juntas Administradoras de Agua Potable pasan de manos del CNRH al MIDUVI. De los recursos financieros necesarios para la operación de esta nueva entidad se encargará el Ministerio de Finanzas.

El Decreto que estructura a la Secretaría Nacional del Agua –SENAGUA–, fija su nacimiento en la transformación del CNRH y plantea cinco Políticas Generales, que consolidan la visión de gestión integral del recurso hídrico desde un enfoque ecosistémico y sustentable, que ejercerá acciones desde el nivel nacional hasta el nivel de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas, con miras a preservar el valor socioambiental de las cuencas hidrográficas y los acuíferos en el país.

Varios analistas señalan que se deben enfrentar dos problemas fundamentales: el primero, referido a que se habla cuando se dice: gestión integral, integrada, social y de visión eco-sistémica y de cuencas, sin que exista una definición clara de lo que para el Estado ecuatoriano actual significa cada una de estas categorías y por tanto se dificulta su aplicación en terreno; el segundo, tiene que ver con el hecho de que buena parte de los funcionarios vienen de la escuela administrativa del CNRH, instancia en la cual esta terminología no llegó a ser internalizada por sus integrantes y que, por tanto, se requiere de un proceso de capacitación innovador, que esté ligado a la aplicación en la práctica de lo que se pretende llevar adelante.

La construcción de una autoridad única del agua, no encuentra una respuesta igual incluso desde los distintos ministerios e instituciones públicas, manteniéndose choques entre las competencias y las funciones, como lo refleja el estudio elaborado por Fernandez y Buitrón (2011).

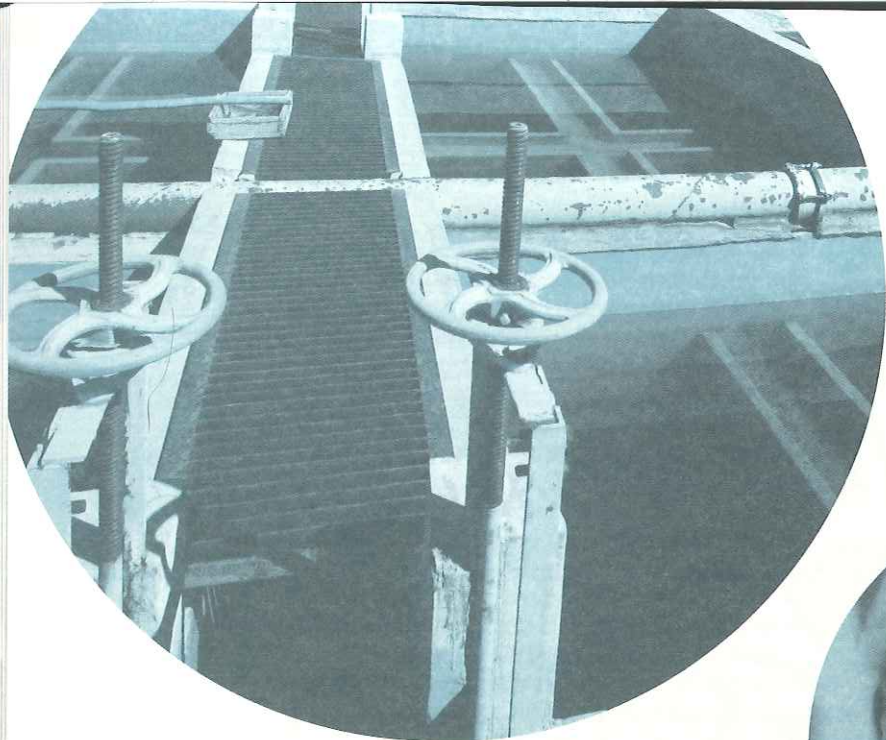
Adicionalmente, en los avances del Plan Nacional del Agua se prevé la conformación de los Organismos de Gestión de Cuenca, que tendrán jurisdicción sobre las 79 cuencas existentes en Ecuador. Por último, el riego ha sido delegado a los gobiernos provinciales, lo cual choca con la visión de cuencas.

El proceso de transferencia de las competencias de riego

La transferencia de competencias de riego desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales se ha cumplido y ha marcado una etapa de intenso debate y esfuerzos de preparación para lograr que se supere la superposición de competencias entre distintos organismos estatales y que se logre además pasar a una visión integral del riego, que valore sus funciones de carácter productivo, socio-organizativo, económico, ambiental y cultural (Mosquera 2011).

Perdura una visión del riego propia de hace 60 años que lo equipara con la construcción de infraestructura y la gestión de ella, mirando a las comunidades de agricultores como simples "usuarios" de agua y dejando de lado el desarrollo productivo y agropecuario, el fortalecimiento de las organizaciones, la participación, entre otros aspectos fundamentales (Foro de los Recursos Hídricos, 2011b).

Los aspectos críticos de esta transferencia tienen que ver, por un lado, con una pronunciada práctica clientelar de los gobiernos provinciales, y por otro lado, con el temor de las organizaciones de regantes de que se pretenda refuncionalizarlas en momentos en que sienten que no tienen toda su fortaleza y que en los distintos niveles de gobierno hay oposición a la participación real de las organizaciones en la gestión.



Los actores

De acuerdo con el análisis de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA 2010), existen cinco tipos de actores relacionados con la gestión de recursos hídricos en el Ecuador:

- Instancias del gobierno central responsables de la regulación transversal, sectorial o sub-sectorial en relación a los recursos hídricos.
- Niveles de gobierno provincial, municipal o parroquial.
- Organizaciones sociales involucradas en la gestión del agua.
- Prestadores de servicio de agua potable y de riego.
- Sector privado, que básicamente realiza aprovechamiento productivo del agua.

Un hecho importante a destacar es que, cuando se observa el nivel de influencia de estos sectores, a nivel nacional es mayor el que tienen la Empresa de Agua Potable de Quito, las empresas agrícolas de flores de exportación y la Cámara de Agricultura frente a todos los demás, incluyendo a la propia SENAGUA y demás ministerios del gobierno central (SENAGUA 2010). Adicionalmente, hay que considerar que esto sucede a pesar de que el sector privado tiene un grado de importancia más bajo que los demás sectores en cuanto a su participación en la gestión integral de los recursos hídricos.

Este tipo de análisis permite demostrar, una vez más, la ausencia de democracia y de equidad a la hora de tomar las decisiones correspondientes en torno a los recursos hídricos y la manera en la que determinadas actividades productivas tienen elevados beneficios, a pesar de representar a sectores que no necesariamente están ligados con la soberanía alimentaria, prioridad constitucional. Si esto se suma a la realidad del despojo del agua al que ya nos hemos referido, queda una seria constancia de cómo la inequidad cruza todos los aspectos de la gestión de los recursos hídricos actualmente.

Cada nivel de gobierno tiene competencias exclusivas, lo cual no significa que no puede desarrollar procesos de coordinación y concurrencia, impulsando además la participación social. Esta relación no debe llevarnos a olvidar los intereses de los distintos actores e inclusive de las distintas instituciones que se reflejan en contradicciones entre los ministerios, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, entre estos niveles de gobierno y las organizaciones de los usuarios del agua y entre distintas corrientes en su interior. A continuación, una breve descripción de los principales actores involucrados:

SENAGUA.- Tiene la responsabilidad de ejercer la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos, desarrollar la gestión integral e integrada con visión ecosistémica y sustentable, formular el Plan Nacional de Gestión del Agua, normar el manejo de cuencas hidrográficas en lo concerniente a los recursos hídricos, coordinar y articular acciones de conservación con las entidades públicas que prestan servicios con el agua.

MIDUVI.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con una Subsecretaría de Agua Potable, Alcantarillado y Residuos (antes, subsecretaría de saneamiento ambiental), a la que le corresponde incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios con

énfasis en la dotación de agua, alcantarillado y manejo adecuado de residuos sólidos, especialmente para las zonas urbano marginales y rurales del país.

MAE.- El Ministerio del Ambiente tiene como responsabilidades principales la prevención y reducción de la contaminación de las aguas y la reparación de los ecosistemas que fueren afectados.

MAGAP.- A través de la Subsecretaría de Riego y Drenaje (ex-INAR), tiene la responsabilidad de consolidar y ejecutar el Plan Nacional de Riego y Drenaje mediante políticas públicas que posibiliten el desarrollo agropecuario.

MEER.- El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable es responsable por el uso del agua en los proyectos hidroeléctricos.

SENPLADES.- Es el organismo encargado de ejercer la rectoría en materia de planificación y desarrollo de proyectos de todas las instancias públicas y de orientar a las mismas de la cooperación internacional para el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir.

Gobiernos provinciales.- Además de tener las competencias provinciales en lo referente a lo ambiental, los gobiernos provinciales son responsables de la gestión de las obras de riego y de la administración y mantenimiento de las mismas. Como competencias exclusivas están (Art. 263.): Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada; ejecutar en coordinación con el gobierno regional obras en cuencas y microcuencas; planificar, construir y mantener sistemas de riego y fomentar la producción agropecuaria.

Gobiernos municipales.- Los municipios tienen responsabilidad en la provisión de agua para consumo

humano en las zonas urbanas principalmente. Para los gobiernos municipales, la Constitución ubica como competencias exclusivas (Art. 264) a más de la planificación del ordenamiento territorial, prestar servicios públicos de agua potable y saneamiento, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y la delimitación y control del uso de playas, riveras y lechos de ríos, lagos, lagunas.

Gobiernos parroquiales.- En la actual Constitución ganan en fortaleza y tienen como competencias exclusivas (Art. 267) la planificación del desarrollo parroquial, la vigilancia de la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. Deben generar relaciones favorables con las organizaciones de riego y comunitarias de agua potable.

En el ámbito de las **organizaciones sociales** involucradas en la gestión del agua, los actores más nombrados y de carácter nacional son:

Juntas de riego.- Las juntas de riego o juntas de agua son una de las muy pocas organizaciones en el Ecuador que mantienen una obligatoriedad de pertenencia por parte de quienes, en este caso, son usuarios del agua de riego.

Por lo general, las juntas forman parte de federaciones provinciales las cuales tienen una mayor fortaleza en las provincias de la Sierra, donde su organización ha sido más vieja y donde el riego ha sido una necesidad más conflictiva que en las otras regiones continentales del Ecuador. En particular, las federaciones de las provincias de la Sierra central, han logrado una alta capacidad de movilización lo que les ha permitido tener influencia en las autoridades locales. A nivel nacional existe una Asociación Ecuatoriana de Juntas de Riego (AEJUR), pero ésta no ha logrado un alto nivel de representación y capacidad de movilización conjunta.

Juntas comunitarias de agua potable.- Las juntas comunitarias de agua potable tienen presencia en todo

el país y su número superaría a las 5000. A diferencia de las juntas de agua de riego, han tenido poca capacidad de articulación a nivel provincial y menor a nivel nacional, a pesar del esfuerzo de formar una instancia (JAAPRE) que las incorpore. Muchas de estas juntas tienen hoy conflictos con los municipios en torno a quién desarrollará la administración de estos sistemas pequeños de potabilización que, sin embargo, en términos totales abarcan más del 30% de la población que consume agua que ha recibido algún tratamiento.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.- La CONAIE representa al sector más numeroso y más fortalecido del movimiento indígena ecuatoriano. Tanto en 1996 como en 2005 ha presentado propuestas de ley de aguas en los que se plantea una verdadera participación en la toma de decisiones y una visión que integra el agua con los demás aspectos de la vida natural y la vida social de las poblaciones que habitan el Ecuador.

A más de la CONAIE existen otras organizaciones indígenas y campesinas como: la FEINE –organización indígena evangélica–, la Coordinadora Nacional Campesina (CNC), la Federación Nacional de Organizaciones campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Unión de Campesinos y Agricultores del Ecuador (UCAE). Por lo general, han mantenido criterios cercanos a los mantenidos por la CONAIE, pero la participación de parte de ellos con el actual gobierno ha generado distanciamientos y disputas que han debilitado las posiciones indígenas y campesinas.

Foro Nacional de los Recursos Hídricos.- Se define como un espacio abierto, democrático, plural. En él participan organizaciones populares, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales, universidades, juntas de riego y de agua potable, gobiernos locales y regionales, todos quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos hídricos

y a formular propuestas para mejorar su manejo. El Foro inició sus actividades en julio del 2001 y actualmente tiene mesas de trabajo en 17 provincias del país. Su capacidad propositiva y de servicios de capacitación ha sido reconocida por el Estado y la sociedad. La Secretaría Técnica del Foro la conduce el consorcio CAMAREN, espacio de capacitación e investigación en manejo de recursos naturales renovables.

Observatorio de los Servicios Públicos.- Esta es una experiencia que se desarrolla particularmente en la ciudad de Guayaquil y que ha tenido trascendencia en el seguimiento a la situación del agua potable en la ciudad y en la denuncia de la privatización de la misma.

En otras ciudades no existen organizaciones de usuarios del agua potable y, en pocos casos, éstas han aparecido de manera puntual frente a un problema específico, luego del cual igualmente han desaparecido.

Desde el **sector privado**, los actores principales son:

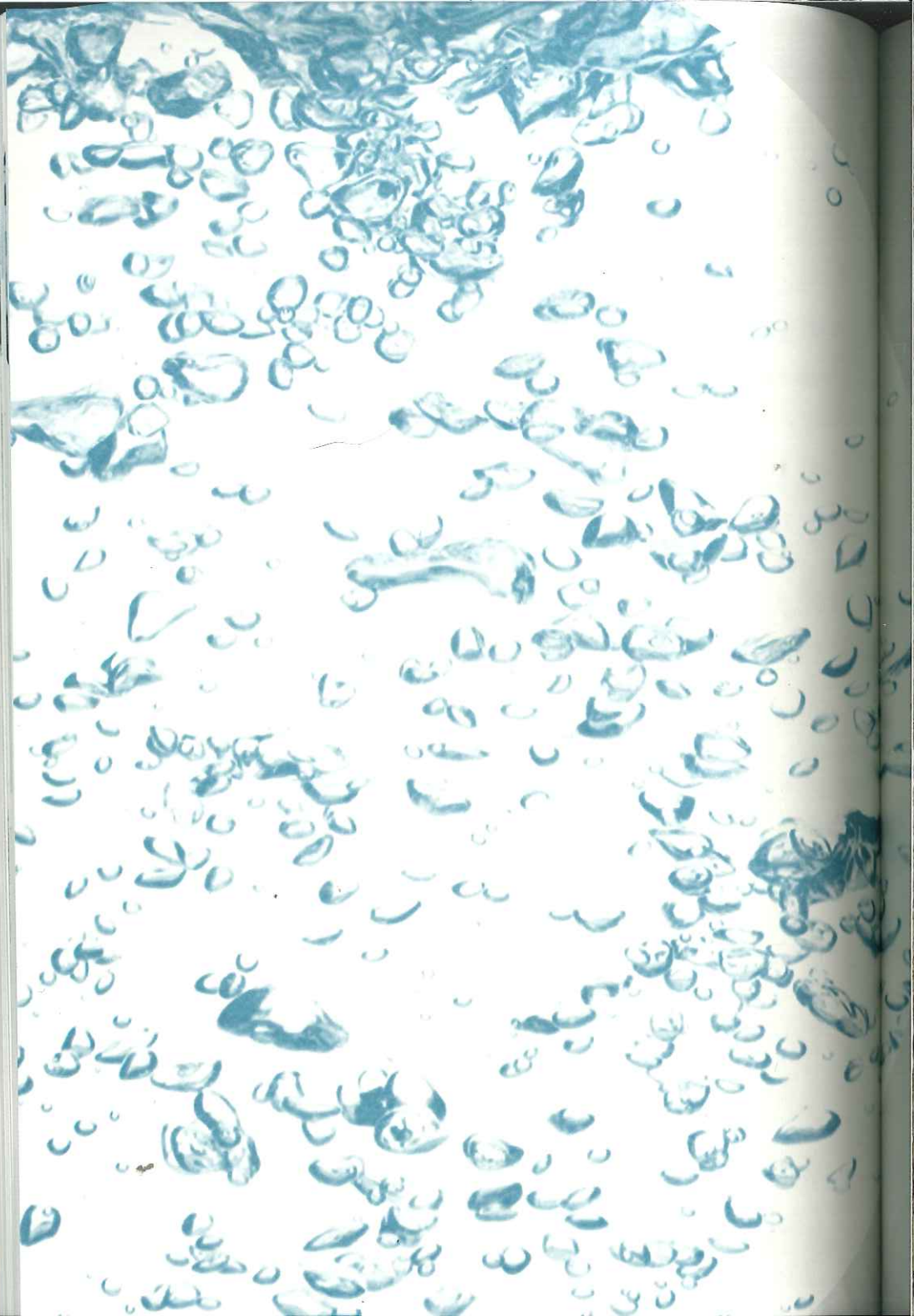
Cámaras de la Agricultura.- Son corporaciones con personería jurídica de carácter privado, sin fines de lucro, conformadas por distintas clases de productores agrícolas a nivel de cada una de las provincias y también por regiones. Por su propia actividad y por contar entre sus miembros con los productores más poderosos, tienen una alta incidencia política que, como se dijo más arriba, en el propio estudio de SENAGUA se presenta superior a la de las entidades públicas.

Cámara de la Minería.- La minería a gran escala, a cielo abierto y metálica, se presenta como una fuerte amenaza a los recursos hídricos (Isch 2011) pero el gobierno ha decidido abrir el territorio nacional a esa actividad. Esto da mayor peso a la Cámara de la Minería, cuya publicidad está dirigida a señalar que una tecnología de punta les permitirá reutilizar el agua y que, por tanto, su

preocupación sobre la temática hídrica se reduce a tener la garantía de contar con el líquido suficiente para realizar sus actividades. Esta se ha convertido en una fuente de los mayores conflictos socio ambientales que hoy vive el Ecuador, cuando campesinos dedicados a la agricultura y ganadería sienten que su producción será insostenible junto a la minera y, por otra parte, cuando se podría poner en riesgo fuentes de agua de uso humano como sucede en Quimsacocha, donde existen nacientes de fuentes utilizadas para entregar agua potable a la ciudad de Cuenca.

Las empresas agrícolas de exportación y/o industrialización. - Las grandes empresas de agricultura intensiva, agremiadas o no en la Cámara de Agricultura, tienen un peso importante por su aporte a las exportaciones y como fuentes de trabajo en ciertas áreas del país. Por tanto, su capacidad de incidencia es igualmente muy alta y se mantendrá en el futuro.

Existen otros actores privados como son las agremiaciones de ganaderos y sus empresas, empresas de fabricación de cemento o de otros productos elaborados, empresas de turismo que utilizan las aguas termales, empresas camaroneras que hasta hoy han impedido que la ley regule también la utilización y consumo del agua de mar, empresas privadas hidroeléctricas y otras, cuya influencia en las decisiones políticas locales es muy alta, como en el caso de las camaroneras lo es también en términos nacionales.



Los discursos teóricos de los actores

Los discursos sostenidos por los actores

Siempre será insuficiente cualquier esfuerzo de sintetizar las posiciones ideológicas que están tras los discursos de los distintos actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos, especialmente en un país donde los intereses económicos, de clase, étnicos, regionales y otros se cruzan y forman un entramado complejo y que muchas veces se esconde tras discursos tecnocráticos.

Tratando de resumir las expresiones ideológicas, encontraremos al menos cuatro importantes agrupamientos:

Mantenimiento del libre mercado o neoliberal, centrado en la asignación eficiente de recursos teniendo al mercado como el asignador ideal, reduciendo el Estado y considerando al gran capital (transnacional) como el motor del desarrollo.



Cámaras de la producción

Combinación de políticas neoinstitucionales y desarrollistas,

que se refleja en las distintas corrientes de pensamiento y planificación del gobierno actual y en las distancias entre los mandatos constitucionales y la práctica real.



Gobierno nacional y buena parte de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos locales)

Visión de gestión integrada de los recursos hídricos,

teniendo más énfasis en el agua como recurso, la misma que demanda la democratización de las instituciones públicas y participación, al tiempo que cuestiona el clientelismo desde los distintos niveles de gobierno, aunque en muchos casos participan de las redes clientelares.



Federaciones de regantes, organizaciones de usuarios, una parte de las organizaciones ambientalistas.

Visión de gestión social de los recursos hídricos,

teniendo más énfasis en el agua como componente eco sistémico orientada por las cosmovisiones indígenas.



Movimiento indígena y una parte de las organizaciones ambientalistas.

Por supuesto, no existen fronteras plenamente establecidas ni visiones que puedan considerarse totalmente separadas de las otras. Es más, hay muy fuertes cercanías entre la primera y la segunda, así como entre la tercera y la cuarta, haciendo posibles determinadas alianzas entre los actores involucrados en cada una de aquellas maneras de concebir la gestión de los recursos hídricos.

Los principales aspectos de debate, confrontación y alineamientos

Los elementos presentes en un debate abierto y que confronta a los distintos actores, de acuerdo a sus niveles y capacidades de poder, en mucho han tenido referencia con la actual discusión de la nueva Ley de Recursos Hídricos, respecto a la cual se han planteado una serie de aspectos, todos los cuales hablan de la manera en que se llevará a cabo el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Algunos de esos elementos tienen que ver con:

- La reafirmación del derecho humano al agua y de la soberanía nacional sobre las aguas, así como de su carácter de bien nacional de uso público.
- Las garantías y mecanismos de acceso equitativo al agua.
- La participación social en la gestión de los recursos hídricos.
- Reconocimiento a los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas.
- Establecimiento de un sistema tarifario justo y socialmente diferenciado.
- La desconcentración y descentralización de competencias.
- El sentido ambiental y social de la gestión de recursos hídricos, incorporando en ella la prevención, control y remediación de la contaminación.

- ♣ Las estrategias que permitan un cambio real en la gestión.
- ♣ La gestión pública, privada y la participación de capitales privados en la gestión del agua.
- ♣ Agua, desarrollo rural y alimentación.
- ♣ El financiamiento de la gestión pública del agua.

Es evidente que se abren espacios para la confrontación, de acuerdo a los distintos intereses de cada uno de los sectores involucrados.

Más allá de esas temáticas, difundidas y analizadas en torno a los elementos de la ley, existen dos temas sustanciales que están en juego y que colocan a los distintos actores en medio del debate general.

Gestión tradicional y nueva gestión del agua

Factores de este debate tienen que ver con la definición de qué es lo que se debe integrar en la gestión, quiénes y de qué modo deben tomar parte en ella, cuáles son los objetivos a privilegiarse y como se resolverán los conflictos que se presenten en torno al acceso y usos del agua.

Desde el movimiento indígena, la exigencia de una visión holística que comprenda a la Pacha Mama en su conjunto, resulta un planteamiento con una epistemología aún difícil de ser entendida por el resto de habitantes del país.

Para las cámaras de la producción, los temas centrales estarían en garantizar el acceso suficiente de agua para sus actividades de producción intensiva y, eso significa, el mantenimiento de su enorme peso de incidencia actual, independientemente de cuáles sean los aspectos técnicos de gestión que se manejen.

En cierto sentido, lo que está detrás es si se considera al agua como parte del ecosistema o si se la considera exclusivamente como un valor económico y, por tanto, cuál es la forma de gestión más adecuada.

Los aspectos que identifican posiciones irreconciliables, referidos a la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional y que tendrán expresión directa en la ley, son:

- Existencia de un Consejo Plurinacional con capacidad de toma de decisiones, frente a una administración desde el poder ejecutivo teniendo un consejo sólo consultivo y convocado a voluntad de las autoridades.
- La amplia participación y la representatividad a través de las organizaciones de usuarios, frente a la posibilidad de comités sectoriales creados *ad hoc* (legales desde la época de los 70), que afectarían gravemente y hasta anularían la presencia organizada de los sectores populares.
- El reparto de recursos y los mecanismos para decidir su distribución, frente a lo cual hay posiciones de cada uno de los sectores productivos y sociales de acuerdo a sus intereses particulares.
- El mantenimiento del orden de prelación constitucional frente a una política económica extractivista que requerirá un alto consumo de recursos hídricos y el arranque de una política agraria para contar con agrocombustibles.



Gestión y/o transformación de los conflictos

Otro aspecto en debate está dado en torno a la gestión y/o transformación de los conflictos existentes en torno los recursos hídricos. El criterio dominante que cruza por distintos sectores sociales y agentes vinculados con la gestión de sus recursos, acerca el tratamiento de los mismos a las definiciones de carácter jurídico, implicando, al menos, dos consecuencias:

- Se contradice con la perspectiva de una gestión integrada de los recursos hídricos para, someter aspectos fundamentales de secesión a la decisión jurídica de terceros, muchas veces de un sector oficial cargado de prejuicios tecnocráticos y distante a la zona de conflicto y sus particularidades.
- Se desconoce la pluralidad jurídica existente en el campo, particularmente, en las zonas donde hay mayoría o importante población indígena, imponiendo las normas del Estado central.

Este debate tiene una implicación adicional en cuanto, al parecer, para un sector gubernamental la transformación de los conflictos implica sacarlos de la problemática social y trasladarlos al campo jurídico, criminalizando las acciones de resistencia y de protesta de los sectores organizados en el Ecuador. De hecho, la vieja práctica de las empresas respectivas de someter a juicios a las personas que se oponían a sus actividades, hoy ha encontrado como actor principal al Estado que, al momento, ha iniciado juicios bajo acusaciones de "terrorismo y sabotaje" contra cerca de 200 dirigentes populares, siendo gran parte de ellos defensores de nacientes o de flujos de agua.

Breves conclusiones

Las normas inspiradas en el neoliberalismo fueron impulsadas bajo las llamadas políticas de "ajuste" que han sido ampliamente criticadas por desbaratar los sistemas de control, información e investigación; por acumular los recursos hídricos en pocas manos; por no tener un sentido de integralidad eco sistémica ni una perspectiva social de la gestión de los recursos hídricos; por desconocer que el agua es un derecho humano y procurar su tratamiento como un mero servicio y bien comercial; por favorecer la acumulación de capital en desmedro de la protección de las fuentes y de la prevención de la contaminación de los recursos hídricos; entre muchos otros aspectos que tienen plena evidencia empírica.

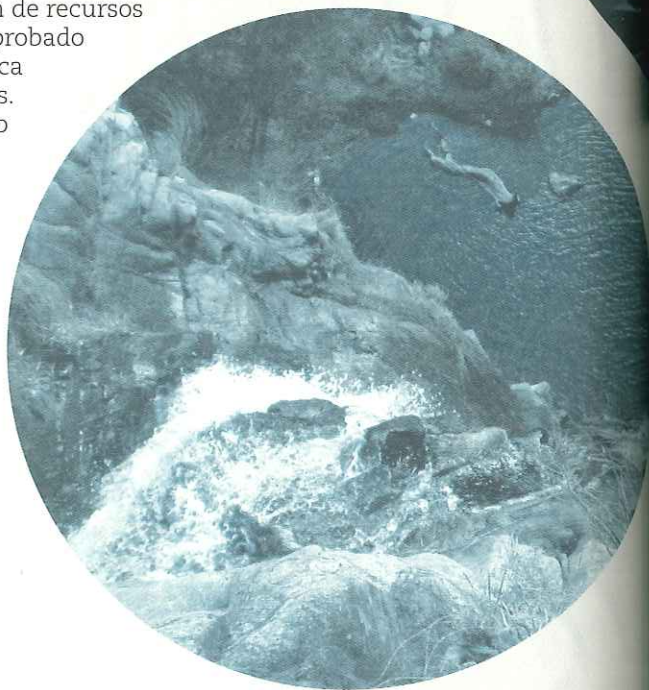
La lucha de las organizaciones sociales por derechos básicos, incluyendo entre ellos el agua, ha logrado que alcancen el interés nacional al grado de haberse constituido en uno de los aspectos más debatidos en la nueva Constitución, lo cual marca un momento distinto en la política nacional y en las posibilidades de participación de los distintos sectores sociales que están directa o indirectamente relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Esta transformación tiene mucho que ver con una importante acción de los más diversos sectores sociales, de modo muy destacado por las organizaciones de regantes y el movimiento indígena, quienes fueron parte de la resistencia al neoliberalismo y denunciantes del despojo del agua.

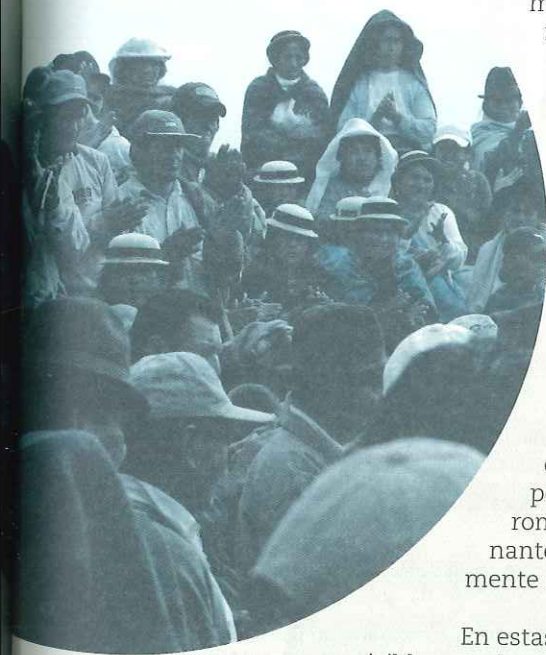
Los actuales cambios tienen un correlato en la superación de los más fundamentales lineamientos de

aplicación del neoliberalismo y que se expresa en un neo-institucionalismo de corte desarrollista, caracterizado por una recuperación importante de la presencia del Estado y sus capacidades directrices, pero profundamente débil en términos de participación social y de la generación de capacidades suficientes en las nuevas instancias responsables de los recursos hídricos.

Sin embargo, el impulso desde el gobierno de una matriz económica centrada en el extractivismo conduce a que, en la práctica, exista un relajamiento de las normas ambientales, normas de agua y sociales. Se complementa además con persecución y criminalización de la lucha social, siendo afectados muchos defensores de las fuentes y flujos de agua a quienes el gobierno acusado con cargos tan graves como terrorismo y sabotaje.

Fruto del mantenimiento de posiciones contrapuestas y, en ocasiones, irreconciliables en torno a la gestión de recursos hídricos, no se ha aprobado la nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos. Este incumplimiento gubernamental de los mandatos constitucionales, así como el incumplimiento de la redistribución equitativa de los recursos hídricos, amplía los temas de conflicto que van ganando trascendencia social.





Es preciso el fortalecimiento de la organización de regantes y usuarios de agua de consumo humano como un elemento indispensable para la gestión integrada de recursos hídricos y para la estructuración de las nuevas instancias dirigidas a la gestión de cuencas hídricas. La Constitución tiene algunos mandatos que permiten avanzar en una mayor equidad representativa, pero ello dependerá ante todo del accionar de las organizaciones de usuarios, populares e indígenas para romper la incidencia determinante de los sectores económicamente más fuertes.

En estas circunstancias, es previsible que el agua será una de las más importantes razones de conflictos sociales en el futuro próximo y estos se expresarán tanto en torno a las necesidades inmediatas de los distintos actores involucrados, cuanto al impulso de propuestas de desarrollo desde el Estado, que por lo general chocan no sólo con los intereses de las comunidades sino también con la misma Constitución de la República.

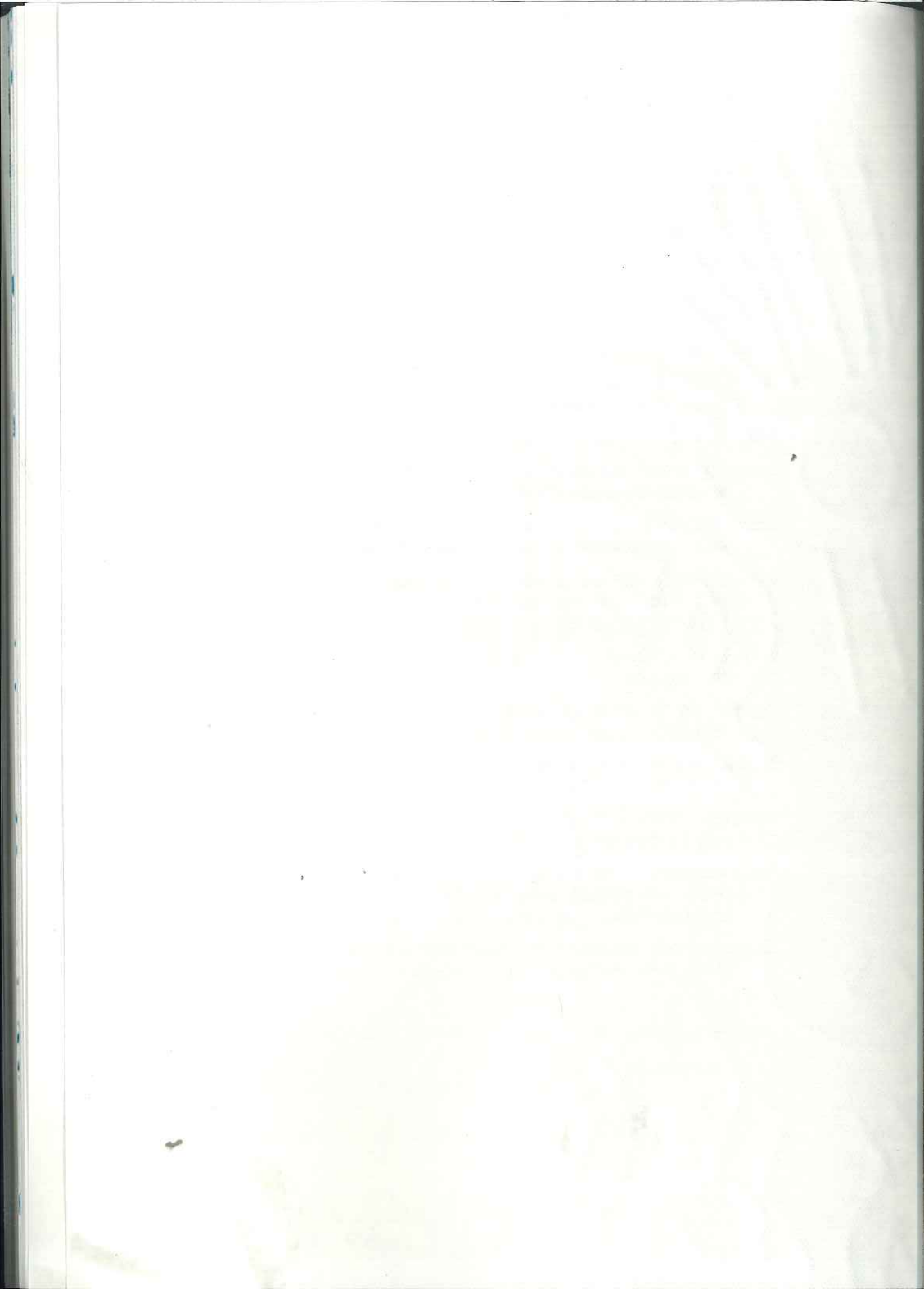
Referencias bibliográficas

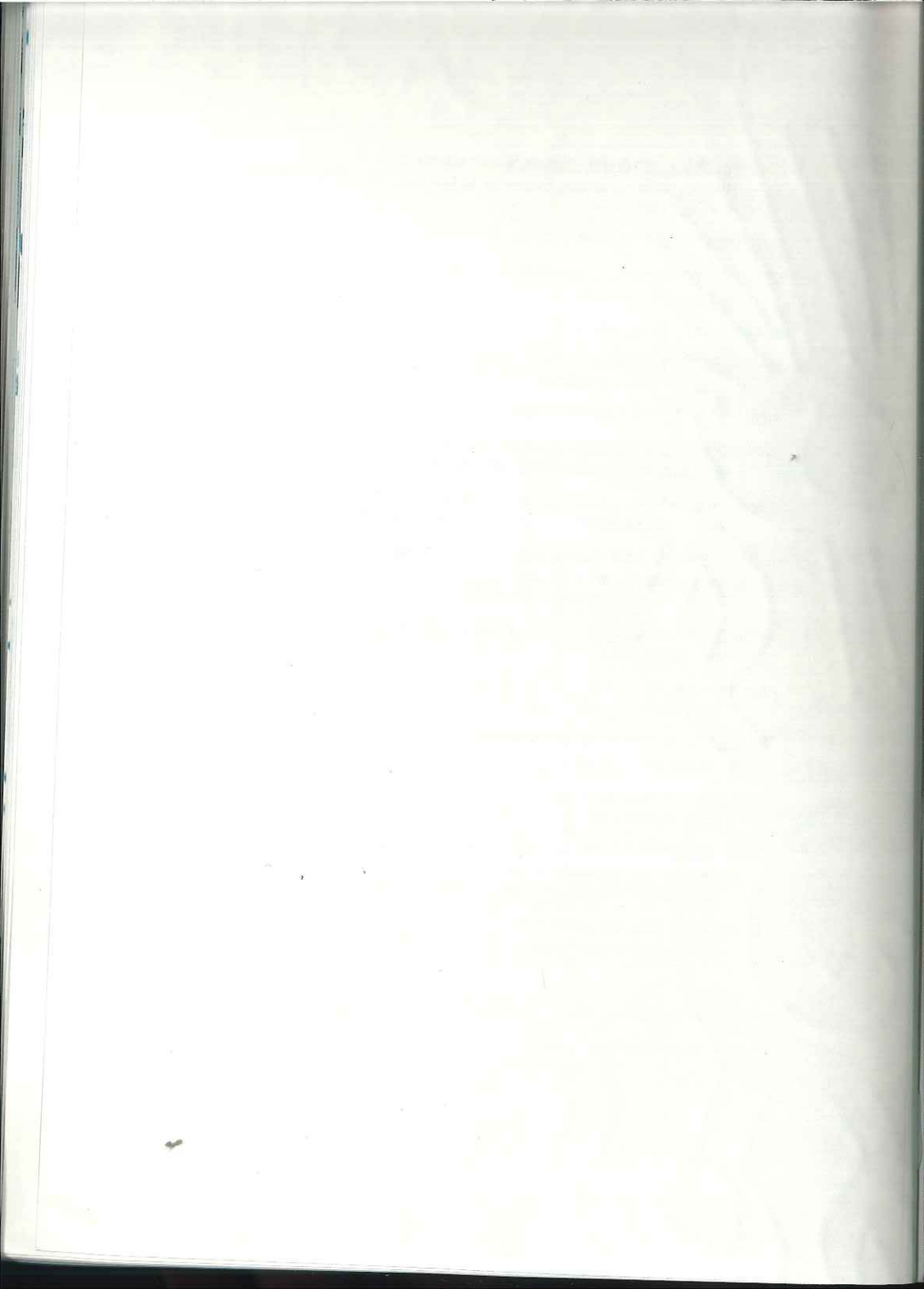
- Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (compiladores), 2010. Agua: un derecho humano fundamental. Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana, Quito.
- Andrade, Nelson y Olazábal, Hugo. 2002. "Riego en el Ecuador" en: Foro de los Recursos Hídricos, Primer Encuentro Nacional: documentos de discusión.
- Banco Mundial. Proyecto de saneamiento y suministro de agua para ciudades pequeñas y rurales - PRAGUAS. 2000.
- Bolívar, Simón, 1825. "Decreto de Chuquisaca" como respuesta de solución el 17 y 19 de Diciembre de 1825.
- CAIC, 2008. Auditoría integral del crédito público del Ecuador. Informe final. Comisión para la auditoría integral del crédito público, Quito.
- CAMAREN - CNRH - CONCOPE. Guía Metodológica de inventarios de los recursos hídricos. Quito, 2005.
- CDES, 2009. Mercado de derechos. Las políticas del Banco Mundial y el BID en tierra y agua. Quito.
- CDES, 2010. Interagua: ¿ganancias privadas o derecho humano al agua? Caso presentado durante la sesión permanente de los pueblos celebrado en Madrid en mayo de 2010. Quito
- CESA, 2010. Gestión integrada del agua: conceptos y políticas. Programa de formación de profesionales en gestión integrada de los recursos hídricos, Consorcio CAMAREN, Nuffic. Quito.
- CNRH. 1995. Inventario de sistemas de riego estatales por Corporaciones Regionales de Desarrollo. Quito.
- Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). 1998. Estrategia para la gestión integral de los recursos hídricos del Ecuador. Documento borrador. Quito.
- Darquea, G., 2011. Carta abierta a la militancia del movimiento país (mimeo).
- De Rusha, Lauren, 2010. Víctimas del agua. Observatorio ciudadano de servicios públicos, Guayaquil, Ecuador.
- Ecuador, 1998. Constitución Política de la República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. Quito.

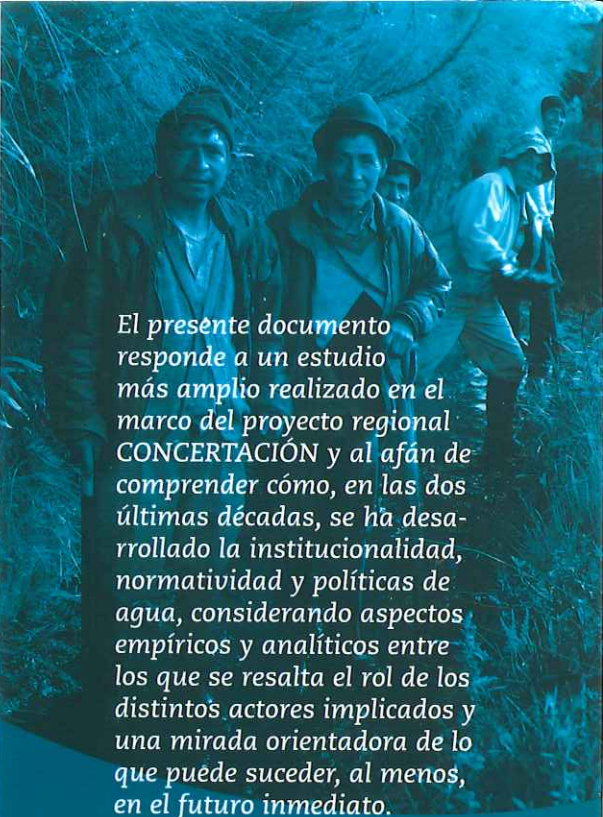
- Ecuador, 2008. Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, Ecuador.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2011a. Gestión compartida del riego. Foro de los recursos hídricos, Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2011b. Transferencia de competencias de riego para el desarrollo. Foro de los recursos hídricos, Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2011c. La transferencia las competencias de riego, aproximación jurídica. Foro de los recursos hídricos, fotocopia, Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2002. Primer Encuentro Nacional: documentos de discusión. Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Aguas y Leyes Conexas: 6 aspectos claves. Quito, 2005.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2008. Quito Encuentro Nacional: documentos de discusión. Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2003. Segundo Encuentro Nacional: documentos de discusión. Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos, 2005. Tercer Encuentro Nacional: documentos de discusión. Quito.
- Galárraga Sánchez, Remigio. Estado y Gestión de los Recursos Hídricos en el Ecuador. s/f. En: www.tierra.rediris.es/hidrored/basededatos/docu1.html
- García, Mary y Cárdenas, César, 2008. BM y BID por la privatización del agua. Comisión para la auditoría integral del crédito público, Quito.
- Gaybor, Antonio, 2008. El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente. Foro de los recursos hídricos, Quito.
- Gaybor, Antonio, 2010. Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. Foro de los recursos hídricos, Quito.
- Granda A., Dubly A. y Borja G. AGUA: vida y conflicto. Corporación Editora Nacional - CEDHU, 2004.
- Güitrón, Ricardo, editor, 2008. La concesión como estrategia de privatización. Y Ayala y Acción Ecológica, Quito.
- Hoekstra. Water Footprints of Nations 1997, 2001, www.waterfootprint.org.
- INAMHI. www.inhami.gov.ec
- INEC. VI Censo de Población y V de Vivienda. Noviembre de 2001
- Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI), Centro de Estudios y

- Experimentación de Obras Públicas (CEDEX-España). 1989. Plan Nacional de Recursos Hídricos de la República del Ecuador. Quito.
- Instituto Nacional de Estadística (INEC). 1995. Encuesta de superficie y producción agropecuaria. Boletín informativo anual. Quito.
- Isch, Edgar, 2009. REGA Revista de gestión del agua en América Latina, Associação Brasileira de Recursos Hídricos. – Vol. 6, Nº 2 (Julio – diciembre 200). Porto Alegre, Brasil.
- Isch L., Edgar, 2011. Contaminación de las aguas y políticas para enfrentarla. Foro de los Recursos Hídricos, Quito.
- Isch L., Edgar, 2011b. ¿Qué clase de gobierno es este? Elementos para caracterizar el segundo mandato de Rafael Correa. En: <http://lalineadefuego.info/2011/11/15/%C2%BFque-clase-de-gobierno-es-este-elementos-para-caracterizar-al-segundo-gobierno-de-rafael-correa-por-edgar-isch/>
- Joiner, Emily, 2007. Agüita amarilla. Una mirada crítica y propositiva la privatización del agua y alcantarillado de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador.
- Lloret, Pablo. Cuencas Hidrográficas. Universidad de Cuenca - Camaren. 1999.
- Mac Aleese, Juliette y Crettaz, Marylaure. 2005. Insumos para la discusión: I. Historia e incidencia política del Foro de los Recursos Hídricos a Nivel Nacional. Mimeo. 2005.
- Meer, 2011. Trabajamos por un Ecuador iluminado, a costo dos menos, Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. 1993. Estudio Preliminar del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Subsecretaría de Saneamiento Ambiental y Obras Sanitarias. Quito.
- Moreno, Alejandro, 2010 necesitamos redefinir un proyecto de sociedad. En: democracia, participación y socialismo. Fundación Rosa Luxemburg, Quito.
- Mosquera, Teresa, 2011. Hacia una formulación de una política nacional y un nuevo modelo de gestión de riego en el Ecuador. Propuestas desde las organizaciones de usuarios. Foro de los recursos hídricos y CESA, Quito.
- Oré, María Teresa (coord.), 2009. El agua, ante nuevos desafíos. Actores de iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia. Oxfam Internacional, IEP, Lima.
- Pacari, Nina, 2011. Entrevista realizada para el estudio nacional INPA- Concertación. Quito.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika, 1991. Ecuador una nación en ciernes. FLACSO, Quito.
- Román, Francisco, 2011. Insumos para la conclusión de políticas en desarrollo rural en el área productiva. Consultoría para centrales. Mí meo.

- Samaniego, Pablo y BRBORICH, Wladimir. "La pobreza en el Ecuador a examen: ¿Vivimos mejor que antes?" En: Revista Gestión: economía y sociedad. N° 134 de agosto 2005. Quito.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL. SIISE 2003. Versión 3.5.
- SENAGUA, 2010. Informe de gestión 2008-2010. Una gestión diferente de los Recursos Hídricos. Quito.
- SENAGUA, 2011. Día mundial del agua, suplemento para la prensa.
- SENPLADES, 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural. Quito.
- SICA, MAG, INEC. 2002. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Quito.
- Sotalín, G. y LÓPEZ, F. 1994. Uso actual del suelo en el Ecuador. Convenio Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)-AID. PRONAREG. Quito.
- Sotomayor J. y Garcés Restrepo C. 1996. Perfil de riego de la República de Ecuador. Instituto Internacional de Manejo de la Irrigación (IIMI). México D.F., México.
- Vallejo G., Santiago, 2006. El derecho de las aguas de la legislación ecuatoriana y las implicaciones del reconocimiento de derechos individuales y colectivos. Proyecto visión social del agua (GIAB/IDRC).
- Vallejo Galarraga, Santiago, 2011. La gestión del agua como bien público. FLACSO, Abya Yala, Quito
- Vega, Fernando, 2011. En camino a la banana republic del siglo XXI: ¡así no presidente, así no! Cuenca (mimeo).
- Whitaker, Morris, 1996. Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador Vol. I y II, IDEA.
- Wittfogel, Karl, 1957. Oriental despotism: A comparative study of total power, Yale University Press, New Haven.
- Zapata, Alex, 2008a. Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas: entre el derecho civil y el derecho administrativo. En: Foro de los Recursos Hídricos, 2008. Quinto encuentro nacional, documentos de discusión. Quito.
- Zapata, Alex, 2008b. Una aproximación a los conflictos por el agua en el Ecuador. Foro de los Recursos Hídricos, cuadernos populares del agua, Quito.







El presente documento responde a un estudio más amplio realizado en el marco del proyecto regional CONCERTACIÓN y al afán de comprender cómo, en las dos últimas décadas, se ha desarrollado la institucionalidad, normatividad y políticas de agua, considerando aspectos empíricos y analíticos entre los que se resalta el rol de los distintos actores implicados y una mirada orientadora de lo que puede suceder, al menos, en el futuro inmediato.

La visible distancia entre los cambios constitucionales y la realidad en terreno, implica la existencia de conflictos en los que están en juego distintos intereses y visiones respecto a las aguas y la estructuración de la sociedad en su entorno. Si bien los principios constitucionales han abierto las puertas a posibilidades importantes para democratizar el acceso y la gestión de los recursos hídricos, la nueva institucionalidad no ha realizado cambios reales en esta dirección, al menos hasta ahora.

