

 **Foro de los
Recursos Hídricos**

Gestión Compartida del Riego

Mayo, 2011

 **Foro de los
Recursos Hídricos**

Gestión Compartida del Riego

Mayo, 2011

Foro de los Recursos Hídricos

Gestión Compartida del Riego

Comisión de trabajo y aportes:

La última versión de este documento fue ajustada en reuniones de la Comisión sobre Riego designada por la Mesa Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, entre abril y mayo del 2011, una vez que se recogieron los comentarios y sugerencias provenientes de diferentes espacios del Foro. Integran esta Comisión los representantes de: AEJUR, Parlamento del Agua-Tungurahua, Sistema de Riego Ambato-Huachi-Pelileo, CONASA, Sistema de Riego Río Blanco-Quimiag, Pre-Corporación de Juntas de Regantes Región Costa, Sistema de Riego Ducos Rájaro, Sistema de Riego Manuel de J. Calle, Foro de los Recursos Hídricos de Manabí, Foro de los Recursos Hídricos de Loja, CESA, Universidad de Loja, CAMAREN, estudiantes de maestría de la Universidad de Wageningen.

- Cabrera Lautaro
- Gaybor S. Antonio
- Guevara Vinicio
- Manosalvas Rossana
- Navas Zambrano Abel
- Palacios Ítalo
- Pazmiño Carlos
- Román Francisco
- Sacoto Jaime
- Sivisaca Luis
- Ugsiña Mesías
- Ureta Antonio
- Villegas Hugo
- Villegas Luis Fernando
- Zambrano C. Carlos

© Foro de los Recursos Hídricos, 2011

Edición: Carlos Zambrano C. / CAMAREN

Foto: Juliette Mac Aleese / Archivo CAMAREN

Auspiciantes: ICCO / SWISSAID / CONCERTACION

Diseño e impresión: graphus® 290 2760

Tiraje: 2000 ejemplares

Primera edición, mayo 2011

Quito - Ecuador

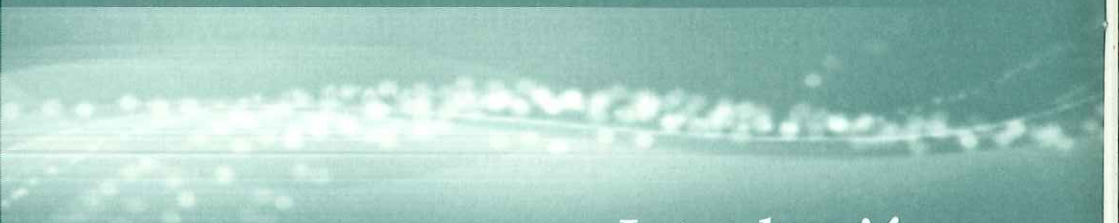


El Foro Nacional de los Recursos Hídricos
está coordinado por el Consorcio CAMAREN

Alpallana E6-178 y Whympier Edificio ESPRO,
3er piso • Teléfono: 250 5775 • Fax: 250 6963
administracion@camaren.org • www.camaren.org
Quito-Ecuador

Contenido

✿ Introducción	3
1. Los modelos de gestión del riego	4
2. El riego no solo está en los sistemas públicos	5
3. El viejo modelo del riego y el atraso agrario	7
4. Cambiemos de paradigma: El riego, una tarea mancomunada de todos	11
5. Administración, operación y mantenimiento (AOM), responsabilidad de las organizaciones comunitarias	16
6. Nueva institucionalidad pública	20
7. La transferencia de los sistemas públicos de riego	22
8. Derrotemos el clientelismo y vamos por la acción planificada del riego	24
9. El proceso de transferencia: Acuerdos básicos de partida	25
✿ Referencias Bibliográficas	27



Introducción

Gestión Compartida del Riego

"Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo"

Albert Einstein



Introducción

El Foro de los Recursos Hídricos trabaja de manera sistemática en el análisis y generación de propuestas de política pública sobre la "Transferencia de competencias de riego". Para el efecto se conformó una comisión especializada que genere los estudios y las propuestas necesarias, para que sean sometidas a consideración de los diferentes Foros Provinciales y luego se presente a diferentes autoridades e instituciones del Estado y del Consejo Nacional de Competencias.

El presente documento es el tercero de los producidos, en este año, sobre el tema. En el primer documento el Foro tomó posición de la transferencia de competencias de riego desde una aproximación jurídica; en el segundo se abordó ésta temática desde la perspectiva del desarrollo agrario. El tercer documento que presentamos está relacionado concretamente a una propuesta de **gestión compartida del riego**.

La última versión de este documento fue ajustada en reuniones de la Comisión sobre Riego designada por la Mesa Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, entre abril y mayo de 2011, una vez que se recogieron los comentarios y sugerencias provenientes de diferentes espacios del Foro. Integran esta Comisión los representantes de: AEJUR, Parlamento del Agua-Tungurahua, Sistema de Riego Ambato-Huachi-Pelileo, CONASA, Sistema de Riego Río Blanco-Quimiag, Pre-Corporación de Juntas de Regantes Región Costa, Sistema de Riego Ducos Rájaro, Sistema de Riego Manuel de J. Calle, Foro de los Recursos Hídricos de Manabí, Foro de los Recursos Hídricos de Loja, CESA, Universidad de Loja, CAMAREN, estudiantes de maestría de la Universidad de Wageningen.

1. Los modelos de gestión del riego

Cuando hablamos de riego hacemos referencia a sistemas y también a riego individual. Una característica común es su gran heterogeneidad, lo cual no solo es una situación particular de Ecuador sino de América Latina y de varios países del mundo.

En el Ecuador los sistemas de riego podríamos categorizarlos en dos grupos: uno con infraestructura construida y gestionada directamente por el Estado y otro, en cambio, corresponde a sistemas que se establecieron y son administrados, operados y mantenidos por los propios agricultores, campesinos, pueblos y otras organizaciones sociales, de manera general podríamos denominarlos que son sistemas comunitarios (comunidades, organizaciones de usuarios, asociaciones, cooperativas, grupos, etc.).

Con el proceso denominado de “Transferencia de sistemas de riego” (1995-2000), se delegó la administración, operación y mantenimiento de los sistemas públicos a juntas de usuarios o regantes u otro tipo de organizaciones. Fue también común encontrar en el proceso de transferencia formas de cogestión transitorias entre el Estado y las llamadas juntas de regantes o de usuarios.

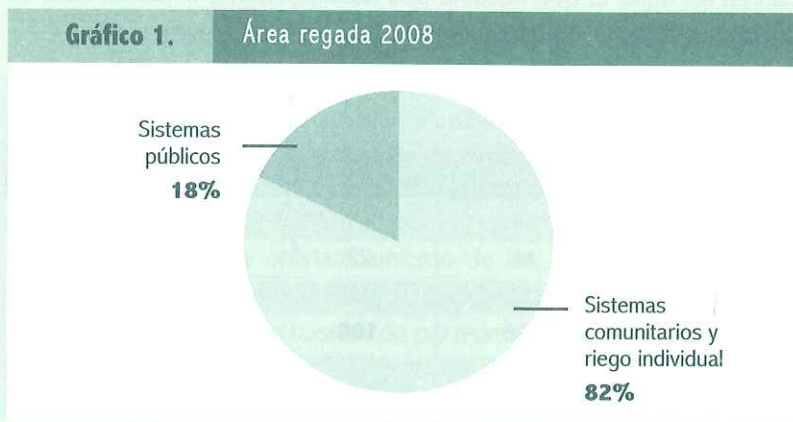
Las características de los modelos de gestión estatal y comunitaria de riego son muy distintas en su normatividad, institucionalidad, formas de organización de usuarios, viabilidad financiera, manejo y aplicación de principios como equidad, construcción de derechos y obligaciones, grado de apropiación de los miembros, sobre cada uno de sus sistemas.

Durante las últimas décadas se profundizó el debate sobre los modelos de gestión de riego y en general de bienes denominados comunes. Más allá de las apreciaciones ideológicas, existen conclusiones a las que se arribó mediante estudios académicos serios que revelan los límites y posibilidades de la gestión desde la empresa privada, desde el Estado y desde la gestión comunitaria.

Entre las preguntas importantes a las que se ha dado respuesta en estos procesos de investigación están ¿porqué ha subsistido por décadas y a veces por cientos de años la gestión comunitaria?, y ¿porqué las restantes modalidades demuestran mayor vulnerabilidad y menores impactos económicos, sociales y daños ambientales?.

2. El riego no solo está en las áreas de los sistemas públicos

En algunos sectores existe la creencia de que la mayor parte de los agricultores y del área regada están dentro de sistemas cuya infraestructura fuera construida por el Estado en las últimas seis décadas. La realidad es distinta; los sistemas públicos cubren el 18% del área regada, en tanto que, el riego comunitario e individual alcanza el 82% del área restante, para el año 2008, conforme se puede ver en el Gráfico 1 y Cuadro 1.



Fuente: SENAGUA
Elaboración: CAMAREN

Cuadro 1. Concesiones y área regada del país al 2008*

Tipos de usuario	Área regada		Caudal		Concesiones	
	ha	%	l/seg.	%	Número	%
TOTAL PAIS						
(a) Individuales						
(a.1) P. Natural	218.483,93	20	109.527,14	22	25.260,00	77
(a.2) P. Jurídica - Empresarial	147.026,66	14	68.796,01	14	974,00	3
(b) Instituciones	53.665,77	5	18.418,75	4	555,00	2
Suman (aprox.):	419.176,36	39	196.741,90	39	26.789,00	81
(c) Sist. comunitarios y asociativos	466.548,79	43	147.055,65	29	6.046,00	18
(d) Sistemas públicos / proyectos	200.257,98	18	155.285,49	31	109,00	0,3
Total (aprox.):	1.085.983,13	100	499.083,04	100	32.944,00	100

Fuente: SENAGUA, 2008
Elaboración: CAMAREN, 2009

* Con concesiones dadas por el Estado

Hay que reconocer que el riego comunitario, según las cifras que disponía el CNRH en el 2005, representó el mayor número de la población que hacía agricultura con riego, aunque evidentemente el caudal de agua al que accedía sea absolutamente irrisorio, esto se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Riego colectivo e individual en el Ecuador, 2005*

Tipo de sistemas	Beneficiarios (%)	Área (%)	Caudal (%)	l/s Finca
Individual	1	63	64	56,8
Comunal	86	22	13	0,2
Sistemas Públicos	12	16	23	2,2
Suman (aprox.)	100	100	100	1,2**

Nota: Las cifras de 2005, comparadas con las de 2008, crean cierto grado de incertidumbre con relación a la fiabilidad de la información

* Estimaciones en base de autorizaciones de uso dadas por el CNRH. No están muchos sistemas de riego, ni todas las captaciones individuales

** Media ponderada

Fuente: Foro de los Recursos Hídricos. "El Despojo del Agua y la necesidad de una transformación urgente", 2008, p.23

Teniendo en cuenta el marco normativo ecuatoriano, la competencia de riego hace relación a todos los territorios con riego y no solamente a los que están articulados a las áreas con infraestructura construida por el Estado. Este es un punto de partida fundamental que debemos tener presente en la definición del proceso de transferencia de competencias de riego.

Pese a la importancia de los sistemas comunitarios de riego, por la magnitud del área regada y el tipo de producción orientada mayoritariamente al consumo interno, el Estado poco apoyo ha brindado a este tipo de sistemas y gestión comunitaria. De otro lado, no hay que olvidar a miles de familias campesinas que en el Ecuador no disponen de sistemas de riego y dependen de agua de lluvia para la producción agropecuaria.

3. El viejo modelo de riego y el atraso agrario

- a. El Estado centró su acción en dos frentes durante las seis décadas de política pública de riego:
 - El establecimiento de infraestructura en los llamados sistemas públicos. Esta es la característica aplicada tanto por la institucionalidad pública nacional, como regional y provincial. Los principales limitantes ligados a éste tema están relacionados con la **posición concentradora y paternalista del Estado** de no permitir la participación de los agricultores en el diseño, construcción y cofinanciamiento de los sistemas de riego. Se trataba de “obras del Estado”, que como consecuencia no crearon ni siquiera niveles básicos de pertenencia entre los agricultores.
 - La segunda característica es que el **Estado asume las funciones de administrar, operar y mantener los sistemas de manera directa**, aunque a partir de mediados de los 90,

cambia de estrategia para transferir esas funciones a las llamadas juntas de usuarios, (se transfirió alrededor de la mitad de los sistemas públicos). Esto se dio en el marco de evaluaciones que reflejaban fuertes deficiencias del Estado, mientras que la gestión donde hay organizaciones brindaría mejores posibilidades de desarrollo.

b. El Estado no trabajó por el desarrollo agrario y el fortalecimiento de las organizaciones

Tal vez, una de las limitaciones importantes que tiene la política pública de riego es haberse desentendido del desarrollo agropecuario, de no apoyar los procesos de comercialización asociativa de pequeños y medianos agricultores o fortalecer o desarrollar iniciativas de transformación de la producción agropecuaria en toda el área de riego, esto es, en los sistemas comunitarios, públicos y también en la agricultura con riego individual.

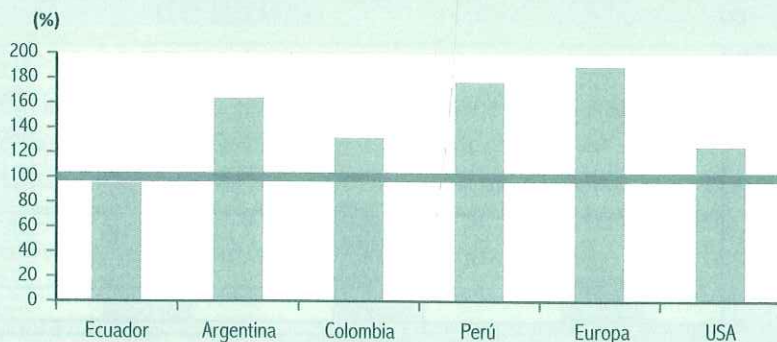
No ha sido política del Estado el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones para que éstas asuman funciones importantes de desarrollo.

c. Una consecuencia de la política de riego es el estancamiento agrícola

Todo esto ha llevado a que el Ecuador se encuentre a la cola en productividad agropecuaria con respecto a muchos países de América Latina (ver ejemplos en Gráficos 2, 3, 4 y 5), lo cual significa que el país pierde la oportunidad real de aprovechar adecuadamente sus recursos naturales renovables y la gigantesca inversión social realizada en riego, así como utilizar bien las capacidades humanas que disponemos. Esto impide avanzar en la lucha contra la pobreza y que la gente del campo viva mejor y que su aporte sea mayor a la sociedad ecuatoriana.

Gráfico 2.

Comportamiento del rendimiento de arroz en cáscara de varios países, 2009 (%) (Promedio Mundial = 100)



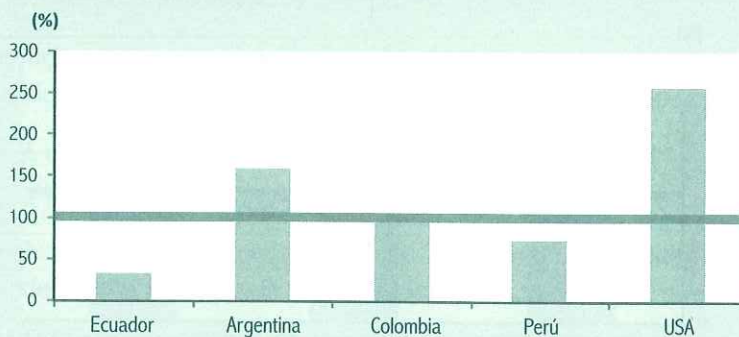
Fuente: www.faostat.com

Elaboración: CAMAREN

— = $\bar{X}$ Mundial

Gráfico 3.

Comportamiento del rendimiento de papa de varios países, 2009 (%) (Promedio Mundial = 100)



Fuente: www.faostat.com

Elaboración: CAMAREN

— = $\bar{X}$ Mundial

Gráfico 4.

Comportamiento de rendimiento de maíz en varios países, 2009 (%) (Promedio Mundial = 100)



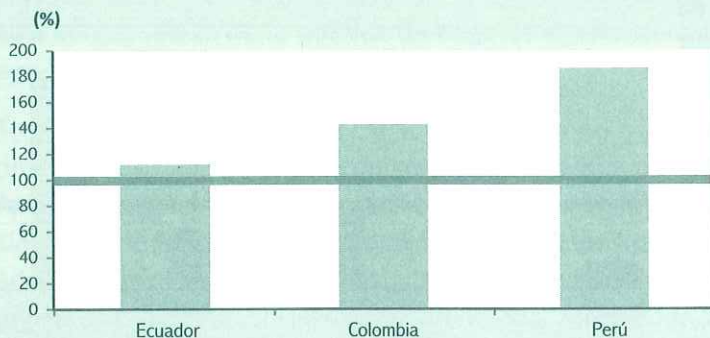
Fuente: www.faostat.com

Elaboración: CAMAREN

— = $\bar{X}$ Mundial

Gráfico 5.

Comportamiento de rendimiento de caña de azúcar, 2009 (%) (Promedio Mundial = 100)



Fuente: www.faostat.com

Elaboración: CAMAREN

— = $\bar{X}$ Mundial

4. Cambiemos de paradigma: El riego, una tarea mancomunada de todos

En las dos últimas décadas en el Ecuador se desataron procesos importantes de investigación académica y también de reflexión y sistematización de nuestras experiencias de gestión sobre riego, tanto de sistemas comunitarios como públicos. Se arribaron a sugerencias relevantes para cambiar el modelo de agricultura bajo riego. También hemos conocido importantes avances teóricos en otras partes del mundo, sobre diversas formas de gestión, particularmente privada, pública y comunitaria. En estos años intercambiamos reflexiones con otras organizaciones, particularmente de América Latina. Hemos observado varias experiencias.

De todo esto hemos aprendido mucho. Sin ninguna pretensión podemos decir ahora que estamos en condiciones de definir rutas para cambiar la situación actual y avanzar en el proceso de desarrollo, que nos permita tener mejores condiciones de vida en el campo y aportar de mejor manera a la sociedad ecuatoriana.

Recogiendo ese acumulado de experiencias y conocimientos hemos definido un modelo de desarrollo que se oriente a contribuir a lo siguiente:

- ❖ A vivir bien en el campo
- ❖ A mejorar la seguridad alimentaria local y nacional
- ❖ A contribuir al desarrollo de una sociedad equitativa y democrática, solidaria y sostenible
- ❖ Al manejo sostenible de recursos naturales renovables
- ❖ A mejorar la competitividad de la agricultura campesina
- ❖ A mejorar la competitividad de la agroexportación ecuatoriana

- ❖ Al manejo sustentable de los sistemas de riego y de los recursos naturales
- ❖ Al manejo del agua de manera sustentable como patrimonio estratégico de uso público.

Para alcanzar estos objetivos tenemos la firme convicción de que, ya sea el Estado o las organizaciones comunitarias por sí solas, de manera aislada, no podrán lograrlo. **El desarrollo agrario bajo riego en los términos planteados, será posible uniendo esfuerzos, capacidades y compromisos entre el Estado y los agricultores, campesinos, pueblos que trabajan la tierra.** En otras palabras, el Estado tiene funciones claras y concretas que asumir, de la misma forma hay competencias que deben asumir las organizaciones¹ comunitarias y de la economía popular y solidaria, pero lo que hay que tener absoluta claridad es que las esferas de acción que compete a cada sector no pueden ejercerse de manera aislada. Todo lo contrario, es fundamental la articulación y el trabajo mancomunado entre estos dos sectores.

Por ejemplo, la planificación del riego a nivel nacional o provincial le compete dirigir y elaborar al Estado, pero esto tiene que hacerse con los agricultores². Si la administración, operación y mantenimiento asumen las organizaciones comunitarias, de la economía popular y solidaria, tienen que realizarse con el apoyo del Estado. Hay múltiples formas para capacitar a los agricultores y a las organizaciones de agricultores que trabajan con riego y ésta es una tarea que debe producirse de manera mancomunada, es decir, el Estado puede

1 Como hemos señalado en nuestra propuesta de aproximación jurídica realizada por el Foro, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) define detalladamente la competencia de riego, junto con las otras competencias relacionadas: Fomento de la seguridad alimentaria, Fomento de las actividades productivas agropecuarias, Gestión ambiental, Gestión de cuencas hidrográficas, Prestación de servicios públicos y Gestión de riesgos, entre otras. (COOTAD Art. 3.h, 133, 134, 135, 136, y 140).

2 La Constitución de la República reconoce Derechos Colectivos y a la Participación, entre otros en los artículos 57, 61, 85.3, 95, 96, 100, 101, 395.3. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas también recoge principios y disposiciones para garantizar la participación, entre otros, en los artículos: 5.5, 13, 42.c, 46. El COOTAD ratifica el Derecho a la participación en varios artículos: Art. 3.g, 295, 302, 303, 304,305.

desarrollar una capacitación cuyo programa esté consensuado con las organizaciones de pequeños y medianos agricultores, o a su vez, las organizaciones comunitarias pueden crear sus propias escuelas de capacitación con apoyo de la academia o del Estado.

La ampliación de nuevas áreas de riego compete al Estado, pero el diseño, la construcción y hasta parte del financiamiento, por pequeño que sea, debe realizarse con el aporte de los agricultores y con su control. De esta forma podríamos abundar con ejemplos que revelen estrategias de trabajo compartido, sin perder desde luego la responsabilidad principal que le corresponde a cada uno de los sectores.

Tomando en cuenta el marco constitucional y legal vigente, la mejor opción que hemos encontrado, es la que denominamos **gestión compartida del riego** y la que planteamos sea acogida como política pública, tanto a nivel nacional, provincial y local y que cubra a los sistemas comunitarios y públicos como también al riego individual.

Gráfico 6. Gestión compartida del riego



En términos generales la coyuntura para la transferencia de competencias es una oportunidad para profundizar la comprensión y la aplicación de los mandatos y normas constitucionales y legales, que nos abra la posibilidad histórica para continuar haciendo las cosas buenas que hemos hecho y rectificar los errores del pasado. Es un momento para que cambiemos de paradigmas. La gestión compartida del riego en la forma como la hemos diseñado, plantea grandes desafíos y también escollos por vencerse.

De manera resumida señalamos algunas características básicas sobre la gestión compartida:

a. Al Estado le corresponde asumir las funciones establecidas en la Constitución y las leyes

A continuación se resumen algunas, no todas, las funciones y competencias de las instituciones públicas y organizaciones sociales, para la gestión integral del riego articulada a otras competencias:

El Estado Central tiene como competencias exclusivas la definición de la política y la planificación nacional en diversas áreas, así como las competencias sobre los recursos hídricos, biodiversidad y recursos forestales. (C.R. Art. 261, numerales 4 y 11).

Los Gobiernos Provinciales tienen la obligación de ejercer competencias exclusivas para fomentar las actividades productivas; fomentar la actividad agropecuaria; planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; ejecutar obras en cuencas y microcuencas; planificar el desarrollo provincial y fomentar los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. (C.R. Art. 263, numerales 1, 3, 5, 6 y 7). Algunas competencias pueden delegarlas.

Los Gobiernos Parroquiales también tienen importantes competencias exclusivas relacionadas con riego, como las de incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, entre otras.

Lo anterior no significa que el Estado haga todo solo, tiene que realizarlo en asocio y con la participación de las organizaciones sociales del campo que trabajan con riego.

b. Gestión pública, comunitaria y alianzas

Es fundamental destacar que la prestación de los servicios de riego puede ser pública o comunitaria. Además el Estado puede delegar la prestación de servicios a las organizaciones de la economía popular y solidaria. También es menester tener presente que el Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias mediante alianzas entre lo público y lo comunitario (C.R. Art. 318).

c. La operación y mantenimiento de los sistemas de riego públicos

La alternativa que se plantea dentro del modelo de gestión compartida es que la operación (incluida la administración) y mantenimiento asuman las organizaciones de agricultores, en asocio con el Estado, claro está, una vez que se encuentren capacitados y existan los mecanismos complementarios que permitan la autogestión de estos sistemas y el desarrollo agrario de cada sistema.

d. Trabajo compartido entre Estado y organizaciones

Las competencias planteadas para el Estado y las organizaciones que se resumen en el Gráfico 6, no deberían ser entendidas como funciones que deben ser ejecutadas de manera aislada entre los dos

sectores. Todo lo contrario; todas las que le corresponde al Estado deben ser diseñadas, ejecutadas y evaluadas con las organizaciones. De la misma manera, todas las funciones que le corresponde a las organizaciones pueden ser apoyadas por el Estado y también muchas de ellas deben ser controladas por el Estado.

5. Administración, operación y mantenimiento (AOM): responsabilidad de las organizaciones comunitarias

Después de una profunda evaluación de los sistemas de riego del Ecuador, así como teniendo en cuenta y haciendo una lectura crítica de las experiencias de otros países, reiteramos que la mejor opción es que la operación y el mantenimiento (incluida la administración) de los sistemas llamados públicos, asuman las organizaciones comunitarias o de la economía popular y solidaria. Evidentemente en el caso de los sistemas comunitarios, esto le corresponde a las propias organizaciones.

Las formas de organización social que asuman estas competencias delegadas por el Estado pueden ser diversas. De la misma forma se requiere que las normas que se establezcan para la gestión sean suficientemente flexibles, de tal forma que puedan aplicarse fácilmente a las realidades locales, de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y culturales.

Hay principios fundamentales que deben guiar la nueva gestión de los sistemas de riego en lo relacionado con AOM, que podríamos resumirlas en lo siguiente:

- ❖ Sentido de posesión y pertenencia colectiva
- ❖ Una gestión basada en normas gestadas desde lo colectivo
- ❖ Manejo con eficiencia
- ❖ Normas consensuadas
- ❖ Eficiencia productiva
- ❖ Organización fuerte y capaz
- ❖ Que la gestión se establezca impulsando valores transformadores como equidad, democracia, sostenibilidad, solidaridad, respeto y apoyo a los derechos colectivos e individuales
- ❖ Preservar la autonomía de las organizaciones comunitarias de pequeños y medianos agricultores.

A continuación se explican algunos de los elementos señalados anteriormente:

a. Sentido de posesión y pertenencia colectiva.- La gestión comunitaria en los sistemas cuya infraestructura ha sido construida por el Estado, favorece el desarrollo de valores para avanzar hacia una sociedad distinta a aquella que se fundamenta en los principios del individualismo. Con la gestión comunitaria buscamos:

- Crear identidad de la familia con su sistema de riego. Una especie de apropiación con respecto a los bienes comunes. El sistema de riego debe ser sentido con pertenencia familiar
- Crear compromisos para todos y generar acción colectiva de supervisión mutua³
- Favorecer la valoración tanto del esfuerzo individual como de lo colectivo

3 Ostrom Elinor, Premio Nobel de Economía. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

b. Establecimiento de normas.- Todo sistema de riego requiere contar con normas, unas escritas y otras verbales. El tema de fondo es quién y cómo se construyen, quién y cómo se aplican. En el siglo XXI el desafío está en:

- Construir normas de manera democrática, recogiendo las experiencias propias y teniendo visión de futuro
- Ser aprobadas por las instancias pertinentes como la asamblea general o el directorio, según el caso. Para los sistemas públicos se requiere tener presente los reglamentos y manuales generales establecidos por el Estado
- Definir los derechos tomando en cuenta principios importantes como equidad, género, solidaridad. Los criterios son variados de un proyecto a otro y cambian con el tiempo
- Construir obligaciones de los miembros de un sistema y de sus instancias directivas, también es una tarea que se construye de manera colectiva y democrática. Las obligaciones no se reducen a pago de tarifas, pago de cuotas extraordinarias y a obligaciones de participar en trabajos colectivos. Hay deberes relacionados con la veeduría, el control social, la evaluación, la generación de propuestas
- Solucionar conflictos. Gran parte de los conflictos sobre el agua, pueden y deben solucionarse en los propios espacios de un territorio de riego
- Respetar las normas es un principio fundamental de institucionalidad, y ésta debe ser una cultura social.

c. Rendición de cuentas.- Todo sistema de riego debe tener un proceso de rendición de cuentas periódico. Los directivos deben rendir cuentas a sus miembros, así como a las instancias de control y auditoría.

En lo que respecta a derechos de agua, estos deben ser otorgados únicamente por la autoridad nacional del agua, función privativa que no puede delegarse a otro nivel de gobierno. En este sentido, las organizaciones que gestionan los sistemas comunitarios de riego deben rendir cuentas sobre el uso y aprovechamiento del agua a la instancia correspondiente: al Estado Central que otorga la autorización, y a su vez, el Estado está obligado a que las condiciones establecidas en la autorización o concesión se cumplan. En el caso de incumplimiento debe aplicarse los correctivos necesarios.

d. Capacidad operativa de gestión.- La organización comunitaria o de economía popular y solidaria debe contar:

- Con una estructura organizativa básica que garantice que todas las actividades se hagan con eficiencia como la operación del sistema, la distribución del agua y el manejo sostenible del sistema
- Con un padrón de miembros (padrón de usuarios) del sistema que esté permanentemente actualizado, sobre cuya base se realice la distribución del agua y se fomente el proceso de producción y comercialización
- Con un sistema de planificación, seguimiento y evaluación
- Con una estructura de socialización de lo que realiza la organización sobre la gestión del sistema
- Con un sistema contable y presentación de estados financieros debidamente revisados por las instancias de control
- Con libros de registros y actas
- Con un sistema de recuperación de ingresos que permitan la autogestión, de acuerdo a las funciones de AOM u otras vinculadas al desarrollo del agro
- Con estrategias que alienten la prestación de servicios complementarios dentro del territorio

- Con capacidad de articulación con otros espacios e instancias de gobierno.
- e. Los valores de la organización.-** Para ir creando “la nueva sociedad” es necesario que la organización trabaje orientada por principios y valores fundamentales como los relacionados con la equidad, democracia, participación y construcción de una sociedad intercultural.
- Las organizaciones deben trabajar buscando que sus actos, normas y prácticas sean legítimas y que sus directivas se den con representatividad.
- f. Establecimiento del sistema tarifario.-** La sostenibilidad de la gestión comunitaria debe tener presente el establecimiento de un sistema tarifario viable y socialmente diferenciado, que considere como principios fundamentales la solidaridad, la autogestión y la prestación de servicios para el desarrollo.

6. Nueva institucionalidad pública

El desafío del momento actual en el Ecuador es contar con la institucionalidad pública especializada en riego y desarrollo agropecuario, que a la vez sea competente y eficiente, democrática y que tenga una cultura de respeto a la gente. Requerimos instituciones que trabajen en base de objetivos de gran alcance, no clientelares y que no sean utilizadas para fines políticos particulares. Queremos instituciones libres de corrupción.

El aparato institucional nacional y provincial que contamos en la actualidad está muy lejos de poder responder al nuevo desafío de desarrollar la

agricultura bajo riego. Hay que reconocer que se dieron algunos ajustes a la institucionalidad con la supresión de las corporaciones regionales creadas por ley (CRM, CEDEGE, PREDESUR, CREA) así como las corporaciones creadas por Decreto Ejecutivo cuando se suprimiera (de hecho) al INERHI. También se creó el INAR y ahora se lo ha reducido a una Subsecretaría del MAGAP. La institucionalidad del riego podría crearse y mantenerse, con carácter técnico y participativo, dependiente del MAGAP, Ministerio que conservaría la rectoría nacional sobre el riego. A nivel provincial hay algunos gobiernos autónomos que tienen pequeñas dependencias relacionadas con el riego, pero en ningún caso se cuenta con una institucionalidad que responda a los nuevos desafíos que hemos planteado, que articule las competencias y funciones con participación real de los agricultores.

Esta coyuntura debe llevarnos a establecer una nueva institucionalidad a nivel nacional y provincial. Sobre éste tema el Foro de los Recursos Hídricos ha planteado un sistema institucional desde hace seis años atrás⁴.

A **nivel nacional** es fundamental contar con una institucionalidad que defina la política nacional y planifique el riego y el drenaje, que establezca los marcos referenciales normativos de la política agraria dentro de los sistemas de riego y el riego individual, que haga y promueva la investigación científica sobre agricultura bajo riego, que coadyuva a canalizar los servicios de crédito y capacitación, comercialización y transformación de productos y otras políticas que defina el Gobierno Central. Esta entidad también debe apoyar el desarrollo de las capacidades de los gobiernos provinciales y parroquiales en materia de riego.

A **nivel provincial** es fundamental que los gobiernos autónomos provinciales tengan una institución especializada en riego con fuertes

4 Foro de los Recursos Hídricos, "Riego, participación y financiamiento: Lineamientos a incorporarse en la nueva Ley Orgánica de Aguas", marzo 2009.

Foro de los Recursos Hídricos, Una Agenda Urgente por el Agua y el Riego, junio 2010.

competencias en planificación, desarrollo agropecuario, fomento de actividades productivas, gestión del riego, construcción y mantenimiento de infraestructura, manejo de conflictos, etc. Es fundamental que cuente con capacidad de articulación con el contexto. Evidentemente la dimensión de estas instituciones deberá ser variada en el país, dependiendo de la actividad productiva.

Para los dos casos anteriores, es imprescindible que estas entidades tengan **directorios en los que participen los agricultores** para la definición de las políticas y planes, así como en el control de la política pública. Quizá este es un factor clave que puede cambiar la vieja estructura del Estado provincial y nacional tan venida a menos. Es fundamental que se apoye el establecimiento del control social por parte de las organizaciones sociales y a la vez el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de agricultores, campesinos, pueblos y nacionalidades.

7. La transferencia de los sistemas públicos de riego

Para todos los sistemas de riego es fundamental tener una evaluación de las condiciones de la infraestructura y equipamiento, desarrollo de la organización y las condiciones actuales del desarrollo agrícola y sus potencialidades. Con base a lo anterior se debe definir etapas de transferencia que deben ser impulsadas conjuntamente por el MAGAP y los gobiernos autónomos provinciales.

Como principio general todos los sistemas públicos deben ser administrados, operados y mantenidos por las organizaciones en asocio con el Estado. Sin embargo, la situación de los sistemas es muy heterogénea, por lo tanto, es necesario emprender en un

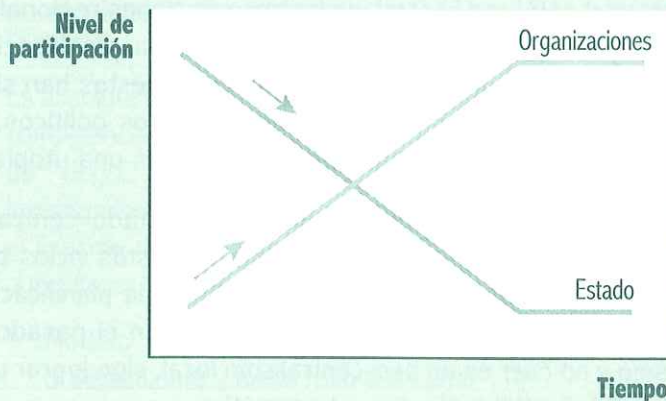
proceso para que en un plazo no mayor de dos años, todos los sistemas estén gestionados por las organizaciones. Este proceso incluye la ejecución de tres líneas de acción fundamentales:

- ❖ Fortalecimiento a la organización social que se encargará de la Administración, Operación y Mantenimiento
- ❖ Rehabilitación y acondicionamiento de infraestructura y equipamiento
- ❖ Implementación de un plan de desarrollo agrario

Para potenciar los sistemas de riego se requiere la acción mancomunada del Estado y de las organizaciones comunitarias. El grado de intensidad de participación de estos dos actores debe evolucionar con el tiempo hasta que la organización comunitaria tenga un alto nivel de gestión y el Estado disminuya su nivel de participación, sin que se retire de cada territorio de riego, conforme se ilustra en el Gráfico 7.

Gráfico 7.

Evolución de la participación del Estado y las organizaciones comunitarias en la AOM



Los sistemas que ya han sido transferidos requieren un tratamiento distinto a los no transferidos. Es necesario llegar a acuerdos y alianzas para la administración, operación y mantenimiento, fortalecer el desarrollo organizativo, rehabilitar la infraestructura y emprender en proyectos de desarrollo.

La transferencia de competencias de riego es más que la transferencia de sistemas e infraestructuras, por lo que recae en el Estado Central realizar un adecuado análisis de los recursos financieros que deben transferirse, así como un real Costeo de las Competencias a fin de garantizar una intervención integral y efectiva por parte de los organismos descentralizados.

8. **Derrotemos el clientelismo y vamos por la acción planificada del riego**

Lo común de buena parte de la política de riego ha sido el clientelismo, atender las urgencias de la coyuntura. Todo estaba centrado en el gobierno central, en las corporaciones regionales, sin que hayan mediado procesos mínimos de la planificación general de la agricultura y del riego. Los presupuestos han sido manejados al antojo y en base a los compromisos políticos, la elaboración de presupuestos participativos aún es una utopía.

Hay el riesgo que ésta práctica política del Estado central y provincial se mantenga. La forma de enfrentar estos vicios que tanto daño ha hecho a nuestra sociedad, es con la planificación participativa y el control social. Es decir, dejar en el pasado el centralismo y no caer en un neo-centralismo local, sino lograr una institucionalidad pública técnica y democrática.

Se requiere contar con las políticas y planes nacionales (hídrico, agrario, de riego), formulados de manera participativa, que orienten los planes en los niveles de gobierno regional, provincial y parroquial. Pero el presupuesto también debe ser constituido estrictamente y ser controlado.

9. El proceso de transferencia: Acuerdos básicos de partida

El procedimiento de transferencia de competencias está definido claramente en el Art. 154 del COOTAD. Sobre este aspecto y una vez que hemos analizado las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, es fundamental insistir en tres aspectos que se deben considerar durante el proceso de transferencia:

- a. **Estado de situación y modelo de desarrollo y gestión.-** Uno de los informes habilitantes hace referencia al estado de situación de ejecución y cumplimiento de competencias. El informe debe ser elaborado teniendo en cuenta que hay que **“alcanzar la suficiencia en el ejercicio de competencias”** (Art. 154, párrafo 3 del COOTAD).

Es absolutamente claro que no podemos alcanzar suficiencia en las competencias de riego si nos embarcamos en el mismo modelo viejo de riego, fuertemente cuestionado por los agricultores, investigadores y teóricos de nuestro país. De allí que insistimos que el informe del MAGAP, además de incorporar los criterios de los agricultores, incluya entre otros temas, tres aspectos fundamentales:

- Modelo de desarrollo agrario bajo riego, vinculado al ordenamiento y desarrollo territorial

- Modelo de gestión compartida de riego
- Definición de las características de la institucionalidad y las necesidades de talentos humanos, recursos materiales y tecnológicos y otros recursos que se plantean en el Art. 154 del COOTAD.

b. Proceso de transferencia participativo.- Durante el período comprendido entre la aprobación de la Constitución hasta días antes de la expedición del COOTAD, los representantes de las instituciones de los gobiernos central y provincial pretendían precipitar el proceso de transferencia de competencias, dejando de lado lo dispuesto en la Constitución en su Art. 269. A partir de la aprobación del COOTAD se define los procedimientos para transferencia.

Lo característico de los dos momentos anteriormente señalados es que los agricultores que trabajan con y sin riego y múltiples organizaciones del campo, están marginados del proceso. No han sido convocados.

Es responsabilidad de las organizaciones realizar el análisis y formular propuestas de política pública. Tres documentos sobre el tema hemos elaborado y presentado al Ejecutivo.

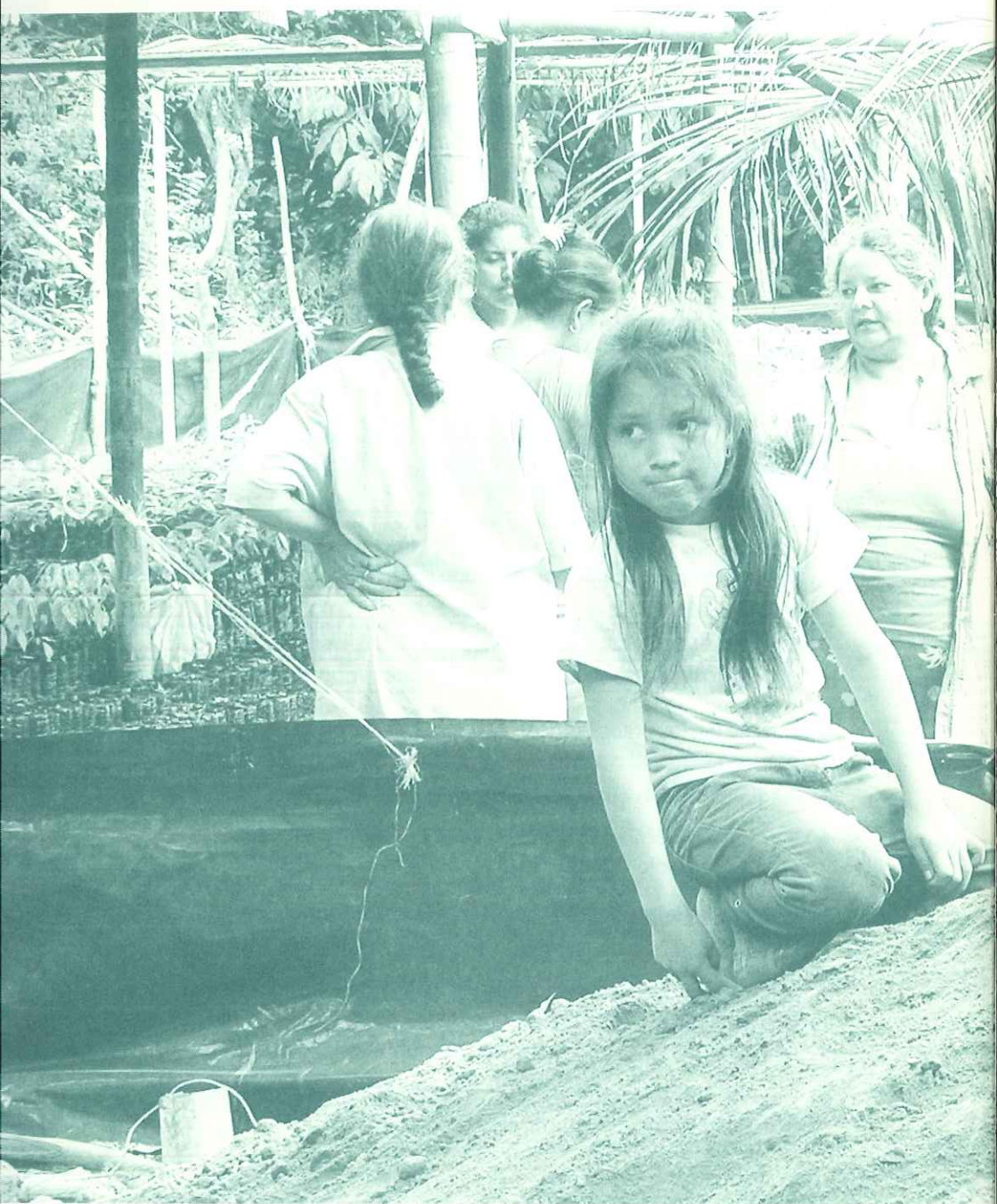
Para que el proceso de transferencia tenga éxito creemos indispensable que este no se haga a puerta cerrada entre los representantes del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. Reclamamos nuestro derecho a participar de manera orgánica en el proceso. Ésta no debe ser una dádiva de las autoridades, simplemente es el reconocimiento del derecho constitucional que nos asiste.

- c. **Informes y proceso de transferencia público.-** Como ya hemos insistido en otros documentos, el proceso de transferencia debe ser público, todos los informes deben ser elaborados con participación y sometidos a debate público, así como las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.



Referencias Bibliográficas

- ❖ Boelens, R. (2008). The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control. Wageningen University.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2011). La transferencia de las competencias de Riego, aproximación jurídica.
- ❖ Ostrom, Elinor. Premio Nobel de Economía. (1990). Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2011). Transferencia de competencias de Riego para el desarrollo, por un proceso legal y participativo, público y transparente.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2011). Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2010). Una agenda urgente por el agua y el riego.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2008). El Riego, participación y financiamiento: Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas.
- ❖ Foro de los Recursos Hídricos. (2008). El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente.







Foro de los Recursos Hídricos



El Foro Nacional de los Recursos Hídricos
está coordinado por el Consorcio CAMAREN

Alpallana E6-178 y Whympier Edificio ESPRO,
piso 3 • Teléfono: 250 5775 • Fax: 250 6963
administracion@camaren.org • www.camaren.org
Quito-Ecuador

Auspiciantes:

