

 **Foro de los
Recursos Hídricos**

Hacia una Ley de Aguas transformadora

Julio, 2013

Hacia una Ley de Aguas transformadora

© Foro de los Recursos Hídricos, 2013

Comisión de trabajo y aportes:

Sylvain Bleuze, AVSF

Yolanda Chávez Reyes, Foro de los Recursos Hídricos de Manabí

Santiago Duque, Sistema de Riego “El Pisque”

Antonio Gaybor Secaira, CAMAREN

Rafael Gualichico, JAAPRE

María Isabel Gualotuña, Junta de Aguas “La Vaquería”

Segundo Guayllas, ROSCGAE

Stalin Herrera, IEE

Guillaume Juan, AVSF

Edwin Oswaldo Proaño, Sistema de Riego “El Pisque”

Francisco Román, CESA

Martha Salas, Junta Central de Riego Peguche-San Antonio

Raúl Salas Páez, Foro de los Recursos Hídricos de Cotopaxi

Helder Solís, PROTOS

Ricardo Suárez, Foro de los Recursos Hídricos de Cotopaxi

Guido Tulcanaza, Junta de Usuarios San Vicente de Pusir

Mesías Ugsiña, Sistema de Riego Río Blanco-Quimiag

Antonio Ureta, Foro de los Recursos Hídricos de Manabí

Jeanneth Villarroel H., AYUDA EN ACCIÓN

Luis Fernando Villegas, Pre-Federación de Usuarios de Agua de Tungurahua

Hugo Villegas, Presidente Parlamento del Agua de Tungurahua

Hugo Vinueza, CESA-ASVF

Carlos Zambrano C., CAMAREN

Alex Zapata, SIPAE

Revisión: Carlos Zambrano, CAMAREN

ISBN: 978-9942-9960-6-0

Auspicio: ICCO/COOPERACIÓN

PROTOS (www.protosh2o.org)

Fotos: Carlos Zambrano C., Rossana Manosalvas, Archivos CAMAREN

Diseño e impresión: graphus® 290 2760 • creative@graphusecuador.com

Tiraje: 2000 ejemplares

Julio, 2013

Reproducción autorizada si se cita la fuente. Se solicita hacerlo de la siguiente manera:
Foro de los Recursos Hídricos Ecuador (2013). Hacia una Ley de Aguas Transformadora

Quito - Ecuador

Contenido

1. Antecedentes	3
2. Contexto	5
3. Necesidad de Reelaborar el Proyecto de Ley de Aguas	7
4. Hacia una Ley de Aguas transformadora	10
5. Propuesta:	11
5.1 Principios Generales	14
5.2 Sección: Riego para el Buen Vivir	15
5.3 Acceso universal al agua de excelente calidad	20
5.4 Gestión del agua por cuencas hidrográficas	25
5.5 Recuperar y conservar los páramos y otros ecosistemas estratégicos del ciclo del agua	28
5.6 Contaminación	31
5.7 Participación	34
5.8 Fortalecimiento de la organización comunitaria	36
5.9 Autoridad única del agua	37
5.10 Los derechos colectivos	39
5.11 Financiamiento	39
5.12 Disposiciones Transitorias:	41
- Transferencias de sistemas de riego	41
- Redistribución del agua	42
- Aguas subterráneas	43



 Foro de los
Recursos Hídricos

Hacia una Ley de Aguas transformadora

1. Antecedentes



En los últimos veinte años se presentaron varias propuestas de proyectos de Ley de Aguas para el país, que fueron elaborados por diferentes sectores sociales e instituciones del sector público. En la segunda mitad de la década del 90, algunos proyectos se inspiraron en el modelo neoliberal que pretendía mercantilizar el agua y privatizar los servicios relacionados con el agua.

En contraste, algunos sectores sociales enfrentaron dichas posturas y formularon proyectos inspirados en el manejo social y sostenible del agua, en la distribución y acceso equitativo, en la participación social y en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

En su momento, la pretensión neoliberal no se concretó expidiendo una nueva Ley de Aguas, dada la resistencia de las organizaciones sociales del Ecuador. Sin embargo, a través de las Leyes Trole se normaron muchos temas relacionados con el agua. De manera paralela, en la década del noventa, se hizo un acomodo institucional funcional al modelo de “ajuste hídrico”, suprimiendo de hecho al INERHI, creando por decreto las corporaciones regionales. Además de manera inconstitucional e ilegal, a través de resoluciones administrativas, se buscó la forma de concentrar el agua de riego en pocas manos y a perpetuidad, lo cual fue levantado por acción del Foro y varias organizaciones sociales que demandaron su inconstitucionalidad.

En la primera década de éste siglo, el tema normativo sobre el agua continuó siendo relevante. El Foro de los Recursos Hídricos desde sus inicios trató el tema normativo del agua en el Ecuador. Ya en el Primer Encuentro de abril del 2002 se dieron los primeros lineamientos para elaborar una propuesta de reforma al marco normativo del agua. En el 2004 se elaboró de manera participativa y con un amplio debate a nivel provincial y nacional el proyecto de “Ley Reformatoria de la codificación de la Ley de Aguas y Leyes Conexas” que se presentó al Congreso Nacional y también fue ampliamente discutido en el Tercer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos¹. Muchos de estos temas planteados en el 2004, siguen como aspectos centrales de debate para la nueva normativa del agua en el Ecuador.

La Asamblea Constituyente de Montecristi incorporó en la Constitución gran parte de las propuestas que sobre el agua realizaban los movimientos sociales y las instituciones públicas y también las presentadas por el Foro. Con mucha razón algunos sectores señalan que la Constitución está “llena de agua”.

Hasta octubre del 2009, se debió expedir la nueva Ley de Aguas, lamentablemente esto no se ha cumplido.

Entre el 2008 y el 2013 se pretendió formular y expedir la nueva Ley de Aguas, ha sido un proceso turbulento donde se expresaron

1 El Foro de los Recursos Hídricos surge en el Ecuador en el año 2000. Es una plataforma con participación democrática y plural. Analiza problemáticas del agua y elabora de manera colectiva propuestas de políticas públicas para mejorar la gestión integral del agua. Promueve la participación y el fortalecimiento de las organizaciones que trabajan con el agua y con otros ecosistemas. Son parte del Foro organizaciones de agricultores que cultivan con riego, juntas de agua, organizaciones sociales locales y nacionales, representantes de instituciones, universidades, gobiernos autónomos descentralizados, asociaciones de pequeños y medianos agricultores. El CAMAREN coordina el Foro, la Mesa Nacional del Foro da las orientaciones y acciones a implementar, los temas a investigar y para elaborar propuestas de políticas públicas. El Foro organiza Encuentros Nacionales para el análisis y debate de las propuestas locales y nacionales.

múltiples contradicciones e intereses que impidieron alcanzar el nuevo marco normativo. El proyecto presentado por el Ejecutivo tomó mucho tiempo en su formulación y luego en la Asamblea Nacional el tratamiento del tema no fue exitoso. En la actualidad hay un proyecto de Ley, cuya discusión será retomada y se aspira que el documento sea ajustado integralmente, considerando también los resultados de la Consulta Prelegislativa. La nueva Asamblea Nacional, instalada en mayo del 2013, tiene bajo su responsabilidad la aprobación de este importante marco legal para el país.

Hay que recordar que el Foro en el 2008 presentó un proyecto de Ley para que el Ejecutivo y Legislativo tomen como insumo y elaboren la nueva Ley. El Foro también elaboró varias propuestas y comentarios al Proyecto de Ley en discusión en la Asamblea Nacional. Muchos de los principios fueron rescatados en los primeros borradores elaborados por el ejecutivo.

El Proyecto de Ley de Aguas que reposa en la Asamblea Nacional, que fue presentado por el Presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria el 11 de mayo del 2010, debe ser revisado en su forma y también modificado en su contenido, muchos temas demandan un tratamiento más amplio, para que el país tenga una excelente Ley.

2. Contexto



En los últimos años se dan importantes cambios en el marco normativo relacionado con el agua y también en la institucionalidad pública. Ahora el Gobierno plantea cambiar la matriz productiva del Ecuador, lo cual constituye un marco referencial trascendental para la definición de las nuevas normas y políticas públicas del país.

Están expedidas varias leyes que tienen que ver de una u otra forma con el agua, como la de Participación Ciudadana, el COOTAD, la de Empresas Públicas, el Código de la Producción, la Ley de Minería. El Consejo Nacional de Competencias expidió varias resoluciones relacionadas con el riego.

La institucionalidad pública sufrió cambios. En el marco de la descentralización, las competencias de riego fueron transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP). Se suprimieron las corporaciones de desarrollo regionales como CEDEGE, CRM, PREDESUR y CREA, así como las corporaciones creadas por decreto ejecutivo, muchas de estas funciones fueron asumidas por la SENAGUA, institución que ha puesto énfasis en el desarrollo de proyectos multipropósito.

El MAGAP, para ejercer la rectoría del riego creó el INAR, que tuvo una duración muy efímera, al poco tiempo fue transformado en una subsecretaría del viceministerio de desarrollo rural.

A fines de mayo del 2013, mediante Decreto Ejecutivo, se hace una reestructuración institucional. Entre otros aspectos, se pasa a la SENAGUA las competencias de agua de consumo doméstico y saneamiento desde el MIDUVI y parte de las de riego y drenaje, desde el MAGAP.

El Gobierno Nacional en los últimos años asignó importantes recursos para cierto tipo de proyectos relacionados con agua y saneamiento, proyectos multipropósito y riego (2008-2009), cuyas inversiones se realizaron bajo un enfoque del pasado, centrados en la obra física y sin atención al desarrollo integral del agro y al fortalecimiento de las organizaciones de agricultores. Hay que reconocer que para la gestión del agua, sistemas de prevención y control de la contaminación y últimamente para el desarrollo agrario bajo riego, pocos recursos se canalizaron.

3. Necesidad de reelaborar el Proyecto de Ley de Aguas

La última versión del proyecto de Ley que reposa en la Asamblea Nacional es una propuesta con muchas limitaciones, no recoge de manera adecuada algunos principios constitucionales, no se proyecta al nuevo modelo de desarrollo nacional que está basado en el cambio de la matriz productiva y tampoco rescata el enorme conocimiento que hay en el Ecuador en materia de agua. Eso de ninguna manera significa que se desconozca que algunos temas están bien formulados, que se encuentran principalmente en los dos primeros Títulos y que hacen referencia a los principios y derechos.

Hay dos grandes aspectos que vale la pena destacarse sobre el proyecto en referencia. El primero relacionado con la estructura y forma del documento; y, el segundo, con los contenidos de algunas secciones o capítulos.

Con respecto a la parte estructural y formal del proyecto, es necesario destacar que existen contradicciones en el tratamiento de ciertas temáticas en diferentes secciones; algunos aspectos son de muy difícil comprensión, inclusive para especialistas. El desarrollo de contenidos a veces rompe la propia estructura general planteada en el proyecto².

2 Los primeros Títulos y Capítulos del Proyecto en ocasiones hacen referencia a la Autoridad única del agua y en otras a la institucionalidad de esta Autoridad, asunto que se presta a confusión. Esto se produjo porque en el tratamiento del proyecto se dejó al final lo relacionado al Sistema Nacional Estratégico del Agua. Otros asuntos que están dispersos hacen relación a las alternativas y modelo de financiamiento para la gestión del agua, la sostenibilidad de ecosistemas claves en el ciclo del agua o lo referente a las aportaciones desde el estado y desde los usuarios vía tarifas.

Hay algunas secciones con textos muy declarativos y a veces ambiguos. La declaración de principios generales es abundante pero en las secciones siguientes no se evidencia como un verdadero marco referencial, puesto que algunos contenidos de otras secciones no son coherentes con estos principios³.

Los aspectos tratados de manera más incompleta tienen que ver con la gestión social del agua y de los servicios de agua de consumo doméstico y riego, lo cual más bien responde a concepciones superadas sobre participación social, institucionalidad pública y el rol de las organizaciones sociales.

Los contenidos que tienen que ver con la protección y conservación de los ecosistemas relacionados con el agua son muy limitados y declarativos, por ejemplo los relacionados con páramos, bosques protectores, franja de protección de los cauces del agua.

La participación social es uno de los asuntos de más débil tratamiento. Y esto viene desde los primeros borradores de los proyectos de Ley. A lo largo del texto se encuentra la palabra participación de manera reiterativa, pero vacía de contenidos transformadores de lo que significa una auténtica participación social para construir una sociedad democrática para el Buen Vivir.

Los servicios públicos de agua, riego y saneamiento deben ser prestados por el sector público y comunitario, de acuerdo a la Constitución. Sin embargo, en el proyecto no establece los mecanismos

3 La aplicación de la Disposición Vigésimo Séptima de la Constitución debe contener mayor precisión en el Proyecto de Ley para no dejar a posteriores interpretaciones de autoridades o comisiones. De la primera a la cuarta disposiciones transitorias en el proyecto de Ley puede dar paso a que se dilate la redistribución del agua para riego en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios. También se deja de lado temas importantes mientras aspectos relevantes se les da poca atención y desarrollo.

que orienten una prestación comunitaria eficiente, socialmente justa, de alta calidad y que conserve las fuentes de agua. La Constitución también dispone que para fortalecer las iniciativas comunitarias para la prestación de estos servicios, deben establecerse alianzas entre el sector público con el comunitario, lo cual es casi inexistente en el proyecto de Ley.

Uno de los principales problemas que enfrenta el país es la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por una alta concentración urbana y la falta de tratamiento de las aguas residuales por parte de los gobiernos locales, la explotación petrolera y minera sin tratamiento de agua, el crecimiento industrial, el alto uso de agrotóxicos en la agricultura especialmente empresarial, orientada sobre todo a la exportación. Sin embargo, en el proyecto de Ley solo se trata este tema de manera marginal.

Bajo la normativa del proyecto de Ley, los ejercicios de participación en la definición de políticas públicas, presupuestos, proyectos, se reducen en la práctica, al conocimiento y decisiones que los toman los técnicos y funcionarios de las instituciones, mientras que las organizaciones tienden a ser únicamente receptoras de estas decisiones.

Los cambios normativos que vayan a alterar fuertes estructuras vigentes, demandan el establecimiento de una nueva institucionalidad. Y en el proyecto no se enfrenta esta situación, por ejemplo no se trata sobre la rectoría del agua de consumo doméstico y no hay un desarrollo de la institucionalidad nacional y local para el riego.

El sistema nacional estratégico del agua prevé la confluencia de la institucionalidad pública y de las organizaciones de la sociedad civil para la gestión de los recursos hídricos y de los subsectores de agua potable, riego, saneamiento ambiental, drenaje y otros. En este sentido, el proyecto de Ley debe precisar la composición y funciones

de la Autoridad Única del Agua, así como su carácter democrático y participativo.

No se prevé en el proyecto una instancia técnica que ejecute las políticas para la gestión de los recursos hídricos que trabaje de manera técnica, eficiente y con equidad, de acuerdo a los mandatos constitucionales.

En las disposiciones transitorias se dilata la redistribución del agua de riego a favor de los campesinos, cuyo proceso debió haber concluido en octubre del 2010.

4. Hacia una Ley de Aguas transformadora



Hay que reconocer que la Ley de Aguas de 1972 es de avanzada, progresista y sin lugar a dudas, muchos de sus principios siguen y seguirán vigentes en el futuro. Sin embargo, el país no se estanca y hay nuevos referentes en la Constitución como los principios, derechos y garantías.

El país de hoy es diferente al de 40 años atrás. Muchos ecosistemas han sufrido cambios, entre ellos el propio ecosistema agua. Hay transformaciones fundamentales en la distribución y composición de la población, en los procesos de producción que operan en el campo y la ciudad. El uso del agua se incrementa de manera sostenida, pero también crecen los conflictos, que, con la institucionalidad y normativa vigente, no han podido ser superados. Es indudable que el conocimiento sobre los temas relacionados con el agua y particularmente los referidos a la gestión, ha crecido y mejorado. A diferencia de lo que ocurría en la etapa neoliberal, el rol del Estado se robustece en los últimos años.

Hay que reconocer que enfrentamos una situación crítica en varias esferas relacionadas con el agua, que deben ser superadas. Una norma jurídica también debe inspirarse en el “futuro”.

Hay condiciones suficientes para que el país pueda contar con una excelente Ley de Aguas. Contamos con un marco constitucional de avanzada y con un conocimiento nacional muy rico sobre el tema del agua. La Asamblea Nacional debe tener suficiente capacidad para interpretar estos elementos y darnos una Ley transformadora, con visión de futuro, que nos permita avanzar hacia el Buen Vivir.

5. Propuesta



El Foro elaboró propuestas de manera colectiva por más de 12 años. El contenido de la mayor parte de los documentos siguen vigentes y que pueden ser referentes para la elaboración del marco jurídico en esta materia. Con este propósito, se detallan los documentos más relevantes que también fueron en su oportunidad entregados al Ejecutivo como a la Asamblea Nacional (Cuadro 1). Se trata de propuestas que incluyen articulados, a partir de estudios de la realidad ecuatoriana, discutidos y consensuados a nivel local y nacional.



Cuadro 1.
Propuestas y comentarios a los proyectos de Ley de Aguas

Documento	Fecha
1. Propuesta de Ley Presentadas y comentarios a los proyectos de Ley	
Consulta Prelegislativa: Aportes.	Marzo 2013
La Consulta Prelegislativa sobre el proyecto de Ley de Aguas: una oportunidad para solucionar viejos problemas	Noviembre 2012
Posición frente a la última versión del proyecto de Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua	Junio 2010
Pronunciamiento del Foro de los Recursos Hídricos al proyecto de la Ley de recursos hídricos, aprobado por la Comisión de Soberanía Alimentaria	Octubre 2009
El riego, participación y financiamiento: Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas	Marzo 2009
Una Ley que garantice el derecho al agua	Mayo 2008
Temas críticos de la propuesta de Ley de Aguas	Mayo 2008
Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas	Mayo 2008
Porqué reformar las leyes relacionadas con el agua	Diciembre 2005
2. Propuestas de reforma	
Proyecto de Ley reformatoria de la Codificación de la Ley de Aguas y leyes conexas	Noviembre 2004
Comentarios: 6 aspectos clave	Julio 2005
3. Propuestas para la Constitución	
El despojo del agua (redistribución del agua)	Mayo 2008
Propuesta de artículos para la Constitución	Mayo 2008

En este documento el Foro presenta criterios fundamentales sobre aspectos considerados trascendentales y que no están tratados de manera adecuada en el proyecto de la Ley de Aguas en discusión en la Asamblea Nacional, retomado en junio del 2013. En virtud de que en anteriores oportunidades se han presentado textos de articulado, ahora el Foro ve necesario hacer una exposición de contenidos generales que orienten la reformulación del Proyecto de Ley.

- ❖ Principios generales
- ❖ Sección: riego para el Buen Vivir
- ❖ Acceso universal al agua de excelente calidad
- ❖ Gestión del agua por cuencas hidrográficas
- ❖ Recuperar y conservar los páramos y otros ecosistemas estratégicos del ciclo del agua
- ❖ Contaminación
- ❖ Los derechos colectivos
- ❖ Participación
- ❖ Fortalecimiento de la organización comunitaria
- ❖ La Autoridad Única del Agua
- ❖ Financiamiento
- ❖ Disposiciones Transitorias:
 - Transferencias de sistemas de riego
 - Redistribución del agua
 - Aguas subterráneas

5.1 Principios Generales

Como se mencionó, el proyecto de Ley desarrolla ampliamente los principios, derechos y garantías consagradas en la Constitución, sin embargo se requieren algunos ajustes a fin de evitar que queden fuera del marco legal en aguas, asuntos de trascendental importancia.

- a) Es necesario que se añada a la caracterización que se hace del agua como un sector estratégico, la responsabilidad del Estado en relación a la prevención, control y sanción de **la contaminación del agua**, esto ligado al principio de precaución, a fin de evitar daños al ecosistema agua, a los ecosistemas relacionados con el ciclo hidrológico y el derecho humano al agua.
- b) Debe quedar explícito la necesidad de **coordinación entre la planificación de los recursos hídricos (nacional y por demarcación hidrográfica) con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial**. Esto debe concretarse con el ejercicio eficiente de procesos de articulación institucional en los que no debe estar ausente la sociedad civil.
- c) Frente a la variabilidad en el clima y los extremos en las precipitaciones de lluvia o largas épocas de sequía, en la definición que se hace a la gestión integrada de los recursos hídricos debe añadirse la **urgencia en el uso racional, eficiente y acceso equitativo del agua para diferentes usos y aprovechamientos**, así como la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, según sus competencias, para que esto suceda.
- d) **La participación de la ciudadanía en la gestión integrada de los recursos hídricos**, a través de las organizaciones sociales urbanas y rurales, debe expresarse de manera detallada en la nueva Ley de Aguas. La Constitución establece un abanico de posibilidades para

la participación en la toma de decisiones sobre políticas, proyectos, planes, así como en la misma gestión de los servicios de agua, riego o saneamiento. Las instituciones públicas deben contar con instancias directivas cuya composición incluya a representantes de organizaciones sociales, comunitarias, de pueblos y nacionalidades.

5.2 Sección: Riego para el Buen Vivir

El riego es el principal uso consuntivo del agua, representa más del 80% del agua utilizada. La agricultura, la alimentación humana y la agroindustria son cada vez más dependientes del riego. La productividad en el campo es significativamente mayor cuando esta se realiza con riego, sobretodo en propiedades de pequeños y medianos agricultores de entre 2 y 20 Ha. Esto demanda un tratamiento exhaustivo de la Ley.

La inversión realizada por los pueblos y nacionalidades indígenas, campesinos, sector público y también por la empresa privada es gigantesca. Las potencialidades del riego son enormes, pero lamentablemente están muy subutilizadas, hay deficiencias en el proceso de conducción y de aplicación del agua, las potencialidades productivas no se aprovechan dado el modelo de desarrollo implementado en el campo, perdiendo la oportunidad de generar más empleo e ingresos para las familias campesinas y de agricultores, así como obtener mayor producción para el mercado nacional e internacional.

No hay la menor duda de que la soberanía alimentaria depende en gran medida de la agricultura bajo riego y de las unidades productivas pequeñas y medianas, así como del manejo de los ecosistemas que tienen directa relación con el ciclo hidrológico.

El cambio de la matriz productiva, en lo que respecta al agro, aún está en construcción. Sin duda que la producción bajo riego será

parte importante de la nueva estrategia y dentro de ella, los cambios en las formas de producción serán elementos trascendentales. Si los territorios con riego constituyen una garantía fundamental para alcanzar la soberanía alimentaria, esto exige un cambio de fondo en la política pública y en la normatividad.

El Foro ha planteado en reiteradas ocasiones la necesidad de contar con una sección sobre riego en la nueva Ley de Aguas, por cuanto la elaboración de una Ley específica de riego tomaría mucho más tiempo.

Las diversas organizaciones sociales y de agricultores que cultivan la tierra con riego tienen un amplio conocimiento sobre la gestión del riego y las opciones sobre desarrollo agrícola e integral. Este conocimiento está sistematizado en varios documentos, entre ellos los elaborados por el Foro de Recursos Hídricos (Cuadro 2).

Cuadro 2.
Documentos del Foro en materia de riego y relacionados

Documento	Fecha
Planes provinciales de riego	Marzo 2013
El riego, participación y financiamiento	Marzo 2009
Una agenda urgente por el agua y el riego	Junio 2010
Elementos para una propuesta alternativa de gestión de riego	Diciembre 2005
Agua, alimentación y agricultura	Marzo 2011
Gestión compartida del riego	Mayo 2011
Hacia la formulación de una política nacional y un nuevo modelo de gestión del riego en el Ecuador	Abril 2011
Transferencia de competencias de riego para el desarrollo	Abril 2011
El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente	Mayo 2008
Acumulación capitalista en el campo y despojo de agua	Agosto 2010

Algunas **propuestas** centrales que deben orientar la elaboración de esta sección sobre riego en el proyecto de Ley se resumen a continuación:

- a) El riego debe ser concebido de manera distinta a lo experimentado en las últimas siete décadas. Cada sistema de riego es un **territorio de desarrollo**, que está integrado por diferentes pobladores rurales y unidades productivas, que de manera mancomunada gestionan un bien común que es el agua, desarrollan los procesos productivos, realizan procesos de comercialización y transformación asociativos. La infraestructura de riego es un componente del sistema agrario.
- b) Dentro del proceso de cambio de la matriz productiva se requiere definir **un nuevo paradigma del desarrollo** agrícola, que vaya hacia formas de producción rentables y ecológicas, y una agricultura socialmente justa, debe asentarse en sistemas diversificados, basados en tecnologías sustentables. Esto implica una agricultura con campesinos, pueblos y nacionalidades; una agricultura centrada en el ser humano y que la sociedad reconozca que la agricultura no solo genera productos y mercancías, sino que los sistemas de producción campesina son multifuncionales, es decir generar productos, cuidar el paisaje, aportar al cuidado de ecosistemas vitales, conservación de semillas para alimentos, medicinas y ornamentales, manteniendo la biodiversidad.

Estos cambios no son posibles de la noche a la mañana. Requerimos primero estar convencidos de la necesidad de hacerlos, luego crear las normas y las estrategias para implementarlos como políticas públicas de carácter estratégicas.

La Ley de Aguas debe tomar una clara posición al respecto; y las instituciones nacionales y locales, deben cambiar de rumbo e ir por el nuevo paradigma, comenzando por la investigación científica (INIAP, Universidades), capacitación, asistencia técnica, tecnificación de la agricultura.

El país puede producir con creces no solo para satisfacer las necesidades de consumo de la población nacional, sino también para la exportación. Pero es necesario tener reglas de juego claras para la asignación de recursos para la soberanía alimentaria y la agroexportación, teniendo presente que la soberanía alimentaria tiene la primera prioridad en la asignación tanto del agua como del suelo.

- c) En los territorios bajo riego es mucho más factible lograr **sistemas de producción económicamente muy eficientes**, ambientalmente más amigables con la naturaleza y socialmente más justos.
- d) El riego tiene la particularidad de ser un eje que permite la **articulación social para emprender procesos colectivos**, no solo de gestión del agua, sino en materia de mejoramiento de los suelos, producción con tecnología más limpia, servicios financieros y no financieros, comercialización y transformación de productos, generación de empleo familiar y comunitario.
- e) **La planificación** de la producción en los territorios de riego debe ser un imperativo.
- f) El nuevo paradigma del desarrollo territorial bajo riego, implica también cambios no solo en la normativa actual, sino en los **roles de las instituciones** nacionales, por demarcación hídrica, regionales y provinciales.
- g) El servicio de riego solo puede ser prestado por el sector público y comunitario. Además la Constitución también prevé la **alianza público-comunitaria**. En este marco, se plantea que la gestión compartida del riego es la mejor opción para el Ecuador, en donde el Estado asume ciertos roles y otros las organizaciones comunitarias, trabajando siempre de manera articulada⁴.

4 El Foro publicó el documento "Gestión compartida del riego" que detalla una propuesta de alianza público-comunitaria.

- h)** Se requiere una **rectoría nacional** sobre el riego y **un trabajo mancomunado** a nivel nacional y local entre los GAD y las instituciones que tienen que ver con el desarrollo agropecuario como MAGAP, INIAP, Banco de Fomento, UNA, Agrocalidad y Universidades.
- i)** La **administración, operación y mantenimiento** (AOM) deben realizar las organizaciones de agricultores o juntas de regantes. En el caso de los sistemas comunitarios estas funciones les corresponden a las propias organizaciones locales.
- j)** Es imperativo que para alcanzar el desarrollo territorial en los sistemas de riego se cuente con **organizaciones capaces, democráticas y fuertes**. El desarrollo autogestionario demanda entre otras cosas, que se creen mecanismos de financiamiento que deben estar claramente tipificados en la Ley.
- k)** Las **normas de los sistemas de riego** deben ser establecidas de manera democrática, recogiendo las experiencias concretas y aprobadas por las instancias de los territorios bajo riego. Para el caso de los sistemas públicos se debe tener presente los reglamentos y manuales establecidos por el Estado.
- l)** Los diferentes tipos de organizaciones que trabajan con riego deben mantener un **sistema de rendición de cuentas** periódico a sus miembros así como a las instancias de control y auditoría pública. Esto no debe afectar la autonomía de las juntas y directorios, la relación del estado con las organizaciones y viceversa debe ser en un marco de respeto mutuo.
- m)** Para ir hacia una nueva sociedad más democrática es necesario que las organizaciones trabajen por **principios y valores** fundamentales como los que tienen que ver con equidad, democracia, participación y construcción de una sociedad intercultural.
- n)** El **sistema tarifario** de cada sistema de riego debe ser viable y socialmente diferenciado que considere los principios fundamentales

como la solidaridad, la autogestión, la sostenibilidad, el cuidado de las fuentes de agua y la prestación de servicios de apoyo técnico a los agricultores por parte del Estado.

- o) Con respecto a la **institucionalidad** es indispensable que en la Ley se cree dos tipos de instituciones especializadas en desarrollo agrario bajo riego, la primera de ámbito nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y, la segunda, a nivel provincial dependiente de los GAD Provinciales. Sobre los roles y composiciones de éstas entidades el Foro ha hecho varias publicaciones⁵.

5.3 Acceso universal al agua de excelente calidad

Buena parte de la población a nivel urbano y rural consume agua cuya calidad no está garantizada. Pocas ciudades cuentan con sistemas óptimos de potabilización y tratamiento del agua.

Se estima que alrededor del 37% de las familias en el medio rural disponen de agua que proviene de sistemas cuya gestión se encuentra en manos de organizaciones comunitarias, la base de datos de la SENAGUA (Secretaría Nacional del Agua) estima que existen 9952 sistemas que gestionan el agua comunitariamente, de éstos, 6603 son de agua para consumo, 124 de agua potable, 3225 sistemas de riego.

En las últimas décadas buena parte de las intervenciones del Estado responden a proyectos con financiamiento externo y se ejecutaron en algunas zonas delimitadas del medio rural. En estos últimos 4 años los gobiernos cantonales disponen de mecanismos crediticios muy favorables asignados por el Estado para emprender en obras de agua

5 El desarrollo de ésta temática esta publicada por el Foro en los siguientes documentos: "Una agenda urgente por el agua y el riego"; "Riego, participación y financiamiento" y "Pronunciamiento del Foro de Recursos Hídricos sobre la Ley de Recursos Hídricos".

y saneamiento básico, sin embargo siguen siendo las denominadas Juntas de agua potable y alcantarillado las que menos apoyo reciben para fortalecer los sistemas comunitarios y las inversiones se concentran con prioridad en los perímetros urbanos.

Los costos de atención en salud curativa a cientos de miles de personas podrían reducirse significativamente si el agua para el consumo doméstico es segura, reúne altos estándares de calidad y los costos son accesibles. La tasa de mortalidad en la niñez se redujo de 40,7 muertes por cada mil nacidos vivos en 1991 a 26 en el 2004, como resultado de mejoras en la disponibilidad y calidad de los servicios de salud, el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento y la educación de las mujeres⁶.

Los procesos de urbanización y crecimiento poblacional en las ciudades generan conglomerados que además de empleo, vivienda, recreación, educación, transporte y otras, demandan la provisión de cantidades importantes de agua para el consumo humano así como el saneamiento y disposición adecuada de desechos sólidos. El porcentaje de viviendas con acceso a agua entubada se ha incrementado progresivamente en el país⁷.

6 (Viteri Díaz, G.: "Situación de la salud en el Ecuador" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 77, 2007. en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>)

7 Según la ECV, en 1995 el promedio nacional era del 37%, que pasó al 40% en 1999 y al 48% en el 2006 (últimos lugares a nivel sudamericano). Los valores del 2006 aún reflejan un déficit de más de la mitad de viviendas en el país, la mayoría de ellas ubicadas en la Costa y la Amazonía con valores de cobertura menores al 43% y 24% respectivamente. El déficit del acceso a agua entubada se refleja también en la brecha urbano-rural donde la primera alcanza valores del 66% de cobertura frente al 14% de la segunda. Esta misma brecha se demuestra de acuerdo a la pobreza de consumo, donde el quintil más pobre tiene una cobertura de agua del 11% frente al 87% del quintil más rico. La ECV ha registrado desde 1995 una cobertura aceptable del servicio de eliminación de excretas. Así, la proporción de viviendas con este servicio ha pasado del 84% al 90% en el 2006. La diferencia urbano-rural llega a 11 puntos, y la diferencia por pobreza de consumo es de 26 puntos entre el quintil 1 y 5. La mayoría de provincias del país sobrepasan el 75% de viviendas con cobertura de eliminación de excretas; la Región Amazónica es la de menor proporción (69%). (http://www.undp.org.ec/odm/ll_informe_nacional.pdf).

Se requiere trabajar sin apresuramientos pero a su vez sin pausa para lograr que las grandes mayorías, al abrir el grifo de agua, puedan beberla sin duda y con la garantía de calidad necesaria⁸, esto será posible si existe un financiamiento importante para mejorar la infraestructura de captación, conducción, almacenamiento, tratamiento (potabilización) y distribución y si las personas usan este líquido vital de manera racional y asumen una corresponsabilidad con el prestador del servicio y con las fuentes de donde proviene el agua.

En la sección correspondiente sobre agua de consumo doméstico y saneamiento, es necesario detallar de mejor forma artículos que fortalezcan la prestación de servicios por parte de los sistemas comunitarios.

a) Alcanzar la universalidad, en la prestación de los servicios de agua para consumo doméstico es un desafío que llama a la corresponsabilidad de las instituciones del Estado y de la ciudadanía. A fin de garantizar el derecho humano al agua, al Estado le corresponde la dotación directa o a través de los sistemas comunitarios de agua para consumo humano de excelente calidad, así como el establecimiento de sistemas de saneamiento urbano y rural.

8 Las heces humanas son la fuente principal de los patógenos causantes de diarreas, parasitosis y otras enfermedades, y que entran en contacto con las personas no sólo por el agua, sino también los alimentos y la falta de higiene. De los casi 12 millones de nacimientos anuales, cerca de 400 mil mueren antes de cumplir 5 años¹; de las cuales 20 mil muertes son atribuibles a enfermedades diarreicas prevenibles con el mejoramiento de las condiciones de agua, saneamiento e higiene². Estas enfermedades se encuentran entre las primeras causas de morbilidad en niños y niñas menores de 5 años en la Región. Incluso antes de nacer, contar con condiciones de saneamiento adecuadas fortalece la salud materna, y el dar a luz estas condiciones reduce el riesgo a enfermedades. Durante los primeros años de vida, contar con saneamiento adecuado y buenas prácticas de higiene – en especial el lavado de manos con jabón – reduce la vulnerabilidad de los niños y niñas contra enfermedades. (<http://esa.un.org/iys/review09/countries/tacro/pdfs/TACRO-IYSPamphlets>)

- b)** La provisión y prestación de servicios de agua de consumo humano es un derecho y una garantía constitucional, tiene estrecha vinculación con el derecho humano al agua, a la vida y a un ambiente sano y saludable. La Constitución establece que la gestión comunitaria del agua será apoyada por el Estado en el marco de **alianzas entre el sector público y las organizaciones comunitarias** que prestan estos servicios.
- c)** La Ley debe prever la articulación de los **servicios de agua con el saneamiento y el manejo sostenible de estos sistemas**. Los municipios o sus empresas están obligados a invertir, a orientar su gestión, en base a políticas y planes nacionales y cantonales, elaborados de manera participativa.
- d)** Debe estar muy claro en la Ley que la **gestión comunitaria** para la prestación de servicios de agua de consumo humano es un derecho de las organizaciones comunitarias que prestan este servicio, pero que requieren una alianza con el Estado para lograr la sostenibilidad de los sistemas y que los servicios sean de cobertura universal, alta calidad y a precios socialmente asequibles a todas las familias de la comunidad. Sería inconveniente subordinar hacia las empresas públicas prestadoras de este servicio o hacia los GAD cantonales la prestación de los servicios de agua por parte de las organizaciones comunitarias. Esto generaría un estado de inconstitucionalidad. Esta alianza es para mejorar la gestión comunitaria del agua y el manejo sanitario, con calidad, accesibilidad y eficiencia.
- e)** El país debe contar con una **institución rectora** sobre los servicios de agua y saneamiento que defina la planificación nacional y establezca los parámetros de eficiencia, calidad y costos para los prestadores de servicios públicos y comunitarios de agua de consumo humano.

- f) Los prestadores de **servicios rendirán cuentas** a las autoridades de control y a los usuarios.
- g) Cada cantón debe contar con un **plan sobre agua** de consumo doméstico y saneamiento, elaborado de manera participativa con los representantes de las organizaciones urbanas y rurales. Deberá rendir cuentas anualmente a estas organizaciones, así como a las autoridades de control. Estos planes deben ser elaborados en base de la política nacional y de manera participativa.
- h) El **control de la calidad** del agua para el consumo doméstico tanto urbano como rural debe estar normado y contar con una institución especializada encargada del tema que trabaje con el apoyo de un sistema de entidades y laboratorios acreditados.

5.4 Gestión del agua por cuencas hidrográficas

El agua no solamente es un recurso, es parte de la cultura de pueblos, comunas, nacionalidades, campesinos, agricultores y también de los consumidores de las ciudades y poblados pequeños. Las personas, familias y grupos humanos se relacionan con el agua de distintas maneras, la aprecian según las tradiciones ancestrales o históricas, la utilizan como un elemento vital y generan sentimientos y prácticas de adhesión o percepciones de apropiación.

Debe revisarse el permanente incentivo a la oferta de agua y trabajar por mejorar la gestión de lo disponible y de la demanda, considerando también que cada vez es más caro y lejano el acceso a fuentes de agua.

La carencia de agua de buena calidad es un problema sentido que moviliza a los individuos y a las colectividades en la búsqueda de soluciones, esto genera lazos de solidaridad, reflexión sobre el valor

e importancia del agua y en materia de política pública, es un asunto sensible para las municipalidades. Por éstas características, también a su alrededor se generan conflictos.

La gestión del agua por cuencas hidrográficas es una apuesta establecida en la Constitución cuya implementación en estos últimos años revela la dificultad de operativizar un modelo de gestión de cuencas, en ocasiones debido a la gran escala de cobertura territorial. La experiencia ecuatoriana y de otros países muestra que es posible realizar una mejor gestión en espacios de menor dimensión, inscrita en la gestión de la cuenca mayor.

En la sección correspondiente a la gestión del agua es necesario que se revisen y fortalezca el articulado del proyecto de Ley. Al respecto se sugiere considerar los siguientes aspectos:

- a)** La unidad general de gestión del agua es la **cuenca hidrográfica**, sin embargo, para fines de participación y articulación institucional, se debe prever que la unidad territorial para la gestión de los recursos hídricos puede ser la **microcuenca** o un conjunto de microcuencas o territorios de pequeña y mediana escala.



- b)** Cada espacio de gestión territorial de agua tendrá un **consejo de cuenca**, a nivel macro o micro, integrado por representantes de las organizaciones sociales, entidades privadas, universidades y el sector público. Deberá tener un **directorio** elegido por la asamblea de los miembros y coordinado por la autoridad única del agua.
- c)** A nivel de las demarcaciones hidrográficas es necesario contar con un **consejo de demarcación** hídrica integrado por representantes de los diferentes territorios de cuenca y que será presidida por el representante de la autoridad única del agua de dicha demarcación. La composición de estos Consejos responderá a las condiciones locales pero en todo caso, la representación comunitaria y de las organizaciones sociales urbanas y rurales no debe ser menor al 50% de todos los integrantes del Consejo. Representantes de los consejos de demarcación hídrica serán parte del directorio de la autoridad única del agua.
- d)** Las **resoluciones** de los consejos de cuenca podrán ser vinculantes o de asesoría a la autoridad única del agua, a entidades públicas nacionales y a los gobiernos locales. Entre las vinculantes están la elaboración y aprobación del plan de gestión del agua en la cuenca y los ecosistemas relacionados y la aprobación de presupuestos.
- e)** La gestión del agua en las cuencas demanda recursos importantes y el financiamiento deberá considerar **sistemas tarifarios** y de tasas diferenciadas, por tipo de usos, tipo de usuarios, capacidad económica de los territorios, solidaridad entre territorios y usos.
- f)** Es necesario **armonizar la planificación del agua**, de sus usos y aprovechamientos con la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.
- g)** La autoridad del agua de manera participativa debe elaborar el plan nacional hídrico que incluya lineamientos específicos para

determinar los balances hídricos en las cuencas y microcuencas, así como en las fuentes que abastecen sistemas de agua para riego y para consumo humano. Esta información debe ser utilizada para revisar las concesiones y acatar el orden de prelación del agua, así como la aplicación de la disposición vigésimo séptima de la Constitución, orientada a la redistribución del agua para riego en favor de los pequeños y medianos agricultores.

5.5 Recuperar y conservar los páramos y otros ecosistemas estratégicos del ciclo del agua

No obstante la función trascendental que tienen los páramos y bosques protectores en el ciclo del agua, estos enfrentan un deterioro sistemático y creciente, lo cual amenaza la disponibilidad de agua para consumo doméstico, riego, hidroelectricidad y para el caudal ecológico. Muy poco se hace en materia normativa y en política pública para enfrentar esta situación. Existe un clamor nacional, particularmente en el sector



rural sobre ésta situación y se ve la necesidad de revertir el deterioro sistemático de éstos ecosistemas vitales y estratégicos para el país.

Hay que reconocer que en el Ecuador hay muchas experiencias importantes sobre gestión sostenible de estos ecosistemas que han contribuido a recuperar sus condiciones naturales y que deben ser aprovechadas para la definición de la nueva norma en materia de aguas.

Hay experiencias desarrolladas por la acción conjunta entre comunidades y ONG's, entre comunidades y gobiernos locales, muchas de ellas ya tienen un largo camino recorrido y otras de reciente implementación. Hay varios enfoques de gestión y formas de financiamiento que dan bases suficientes para definir una norma que nos permita recuperar estos ecosistemas.

Los páramos y otros ecosistemas de altura están en diversas formas de propiedad. En los últimos años los gobiernos locales han comprado importantes áreas buscando especialmente la sostenibilidad de las fuentes de agua para consumo doméstico. Hay todavía importantes áreas en manos de haciendas, otra buena proporción pertenece a pequeños agricultores y población indígena y finalmente, otra parte es de propiedad comunitaria. Muchas zonas están dentro del sistema nacional de áreas protegidas. Los procesos de conservación y degradación son muy diferenciados. En algunas regiones la presión es muy alta y los procesos de degradación son severos; en contraste, hay zonas donde los ecosistemas están muy bien conservados y gestionados.

Sobre ésta base se formulan propuestas analizadas en varios espacios del Foro:

- a) Es inaplazable que el país cuente con una **política y plan nacional** de manejo y conservación de páramos y zonas de altura, que sea vinculante y referente para la planificación y ejecución de planes

de manejo a nivel local, deben ser formulados por la autoridad ambiental y la autoridad única del agua, con la participación de los gobiernos locales y organizaciones sociales.

- b)** Para los páramos y ecosistemas de altura que forman parte del patrimonio del Estado, la autoridad ambiental establecerá e implementará **planes específicos de conservación** para cada área. Para aquellos que son de propiedad de comunidades indígenas o de campesinos se gestionará a través de **alianza público-comunitaria**, bajo la coordinación de los gobiernos locales. En el caso de las áreas de propiedad particular se establecerán **acuerdos de corresponsabilidad** para la gestión de los ecosistemas.
- c)** Los páramos y otros ecosistemas de altura **estarán regulados** en cuanto al derecho de propiedad.
- d)** Para zonas de amortiguamiento el Estado impulsará el **aprovechamiento sustentable** de los ecosistemas próximos a los páramos, para disminuir la presión de las partes altas, potenciando la producción agropecuaria de propietarios, posesionarios o usuarios de páramos.



- e) En virtud de que hay varios tipos de **conflictos** que no se han resuelto, el estado impulsará la resolución de ellos, estableciendo mecanismos expeditos, transparentes y participativos.
- f) Para enfrentar el **fenómeno del cambio climático** es necesario prohibir la ejecución de proyectos basados en prácticas extractivistas en los páramos, así como la aplicación de normas que sancionen los delitos ambientales. Es necesario promover la investigación, monitoreo de páramos y capacitación a las organizaciones y población local.
- g) Dada la importancia de los aportes de estos ecosistemas, es necesario que la sociedad **reconozca los derechos económicos, sociales y culturales** de las poblaciones de altura, a través de la implementación de proyectos que fortalezcan la economía familiar y comunitaria.
- h) Para **el financiamiento** de la gestión de los páramos y los ecosistemas de altura, el Estado creará líneas presupuestarias para apoyar a las comunidades, juntas de agua, gobiernos locales por fuera de las lógicas de los servicios ambientales. Todos los gobiernos autónomos provinciales, también establecerán planes de manejo que serán financiados con recursos propios.

Para que las propuestas arriba sintetizadas tengan trascendencia práctica, tiene que estar reflejada, integrada y desarrollada, al menos en torno a tres ejes:

1. Un eje **normativo – regulador – sancionador**, el mismo que bien podría condensarse en la Ley de Aguas o una Ley específica especial para la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los páramos y otros ecosistemas de altura.

2. Un eje que delimite, espacial y temporalmente, las actuaciones del Estado (en sus distintos niveles de gobierno) y de la sociedad (sectores privado, comunitario y de las ONG); lo que implica el desarrollo de **políticas y planes de largo plazo para la conservación**, restauración, manejo y uso sustentable y recuperación de los páramos y otros ecosistemas de altura.
3. Un eje que garantice el **financiamiento de las acciones**, nacionales o locales, para la conservación, manejo y uso sustentable y recuperación de los páramos y otros ecosistemas de altura, lo que ya viene haciéndose como parte de una política de estímulos; pero también con asignación presupuestaria para financiar iniciativas comunitarias y, con la fijación de tasas para la conservación de fuentes de agua y unidades hidrológicas.

5.6 Contaminación

Casi no hay ciudad ni pueblo en el Ecuador que tenga un tratamiento integral y total de las aguas residuales. La contaminación del agua debido a los procesos de producción industrial y agrícola, en la



explotación petrolera y minera, abonan a la contaminación creciente de las aguas superficiales y subterráneas en el país.

Si bien la causa mayor de la contaminación se debe a la falta de tratamiento de las aguas servidas o residuales en las poblaciones urbanas, sin embargo, la mayor parte de los municipios no tienen la disposición ni los recursos para enfrentar este tema. En contraste, la contaminación que viene de la industria y de la producción agrícola intensiva en el uso de agrotóxicos que genera utilidades, no asume su parte de responsabilidad para prevenir la contaminación y tratar las aguas. El Estado desde 1972 estableció mecanismos de regulación con las concesiones de agua, que no son aplicados para enfrentar este fenómeno.

Para enfrentar el tema de la contaminación es necesario un marco normativo e institucional nuevo, así como contar con financiamiento suficiente. Al respecto, el Foro plantea las siguientes propuestas:

- a) Se requiere establecer un **sistema de control, prevención, remediación y reparación de la contaminación** de las aguas. El sistema debe a su vez prever la realización de estudios de control de contaminación de las aguas, el monitoreo de la calidad del agua que el Estado autoriza para diferentes usos o aprovechamientos.
- b) **Las competencias** para ejecutar políticas y planes en el marco de la implementación del sistema deben apegarse a lo establecido en la Constitución vigente. Hay funciones y atribuciones en el Gobierno Central bajo la rectoría de la autoridad ambiental nacional, pero a su vez la contaminación de las cuencas hidrográficas recae también en la autoridad nacional del agua y su agencia de regulación y control, los gobiernos regionales y los gobiernos provinciales, mientras que la contaminación del agua generada por los municipios debe ser

enfrentada por los gobiernos cantonales y por delegación, por los gobiernos parroquiales, bajo los lineamientos del plan nacional y el financiamiento del gobierno central.

- c) La Autoridad Única del Agua debe establecer los parámetros técnicos sobre calidad del agua que debe incorporarse en las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua, así como los procesos que deben tomarse en cuenta para garantizar que el retorno de estas aguas al medio natural se realice en similares condiciones. Las tarifas del agua deben, considerar la variable de contaminación. Se debe **partir de un estudio de los costos** para lograr la implementación del sistema nacional y local de control y prevención de la contaminación.
- d) En caso de contaminación de las cuencas hídricas, actividades hidrocarburíferas, mineras y otras actividades productivas, la persona natural o jurídica responsable debe estar obligada a **restaurar el ecosistema afectado**, más aún si esta contaminación pudo ser evitada.
- e) Es necesario **declarar en emergencia a ríos** altamente contaminados, que conlleve a la implementación de proyectos y medidas de control, remediación y reparación del agua y o de sus riveras. Debe operar la concurrencia de competencias, la articulación institucional y la coordinación con las organizaciones sociales urbanas y rurales así como con el sector privado para enfrentar conjuntamente y de manera coordinada esta problemática.
- f) Varias estrategias deben confluir para enfrentar integralmente el problema de la contaminación, así por ejemplo, se necesita diseñar e implementar **campañas de sensibilización** en el uso adecuado del agua por la población, las empresas industriales y de servicios así como para la disposición adecuada de desechos sólidos. El

fomento a las buenas prácticas agropecuarias, el desestimulo a la importación y uso de plaguicidas con alto impacto ambiental, deben contribuir a disminuir la contaminación del agua.

- g)** Es necesario promover la **vigilancia ciudadana** proveyendo de adecuados recursos financieros y técnicos.
- h)** La aplicación de las condiciones de la **concesión de aguas** debe ser un mecanismo importante para la prevención y control de la contaminación.
- i)** Establecer tasas por contaminación del agua y hacer efectivo el sistema de cobro y reinversión en la microcuenca o en los ecosistemas frágiles que garantizan el agua.

5.7 Participación

Uno de los ejes de democratización de la sociedad y de la institucionalidad, que promulga la Constitución es el referido a la participación. Este es un derecho y a su vez una responsabilidad a ser ejercido por la población. Los procesos de transformación que proyecta el país deben acompañarse de reales procesos de participación de las organizaciones urbanas y rurales en todo lo que tiene que ver con los asuntos públicos y el bien común.

El tema de la participación ha sido históricamente declarativo y moldeado de acuerdo a los intereses de los gobiernos de turno o de las recetas de los organismos internacionales. La participación no puede reducirse a la proliferación de eventos con presencia de ciudadanos y representantes de organizaciones, donde se legitiman decisiones y propuestas elaboradas desde el interior de las instituciones públicas. Ese tipo de participación no corresponde al espíritu del mandando de

la Constitución del país.

- a) La futura Ley de Aguas puede **extender el derecho a la participación** que otras leyes ya lo expresan, como la misma Ley Orgánica de Participación Ciudadana o el COOTAD, acogiendo el principio de progresividad que plantea la Constitución, es decir de profundizar a la vigencia de los derechos constitucionales.
- b) La **institucionalidad** del agua, sea para la rectoría, administración y gestión de los recursos hídricos, así como para los usos del agua para riego o para consumo humano, debe caracterizarse por ser participativa. La participación debe expresarse a través de la incorporación de representantes de las organizaciones sociales en los **directorios** de las instituciones vinculadas al agua.
- c) Se requiere una institucionalidad pública con una actitud nueva permeable a la participación social; para la definición de las políticas públicas, así como, para la preparación, ejecución y evaluación de proyectos vinculados al agua. Esto exige un cambio de visión sobre la vida y el desarrollo por parte de los técnicos y funcionarios públicos, que se valore de manera adecuada los principios constitucionales de equidad, derecho a la participación y la característica de vivir en una sociedad intercultural. Implica también una **relación respetuosa entre sociedad y Estado** que convine la democracia representativa con la participativa.
- d) La propuesta no busca contrariar el enfoque consultivo de la participación o que las decisiones institucionales se estanquen porque los procesos participativos puedan obstaculizar las decisiones. Al contrario, debe buscarse **mejorar la eficiencia, transparencia y coherencia y legitimidad** social de tales decisiones con el concurso de representantes de organizaciones, vinculados a la gestión del agua a nivel local o nacional.

5.8 Fortalecimiento de la organización comunitaria

Las organizaciones comunitarias que gestionan de manera colectiva sistemas de riego y de agua de consumo doméstico han demostrado sus importantes contribuciones para la prestación de servicios en estos dos campos. La profundización de la democracia en el Ecuador requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales.

De allí la necesidad de que en la Ley de Aguas se abra un capítulo especial orientado al fortalecimiento de las organizaciones de primer grado y segundo grado para que puedan prestar de mejor forma los servicios de administración, operación y mantenimiento y de la gestión de los ecosistemas relacionados con el agua; que puedan contribuir al desarrollo de prestación de servicios a sus miembros como: capacitación, comercialización asociativa y transformación de productos.



Lo anterior también implica que en la Ley se establezca un aporte financiero automático desde el gobierno para que las organizaciones locales, provinciales y nacionales, se consoliden y presten eficientemente los servicios. Es importante también establecer disposiciones expresas de alianza público-comunitaria.

5.9 Autoridad única del agua

Durante décadas se estableció un sistema institucional complejo para la gestión del agua y la prestación de servicios que terminó siendo profundamente ineficiente, con instituciones desarticuladas y desprestigiadas, muchas de estas entidades al servicio de grupos de poder.

De manera acertada el país aprobó en la Constitución la necesidad de contar con una autoridad única del agua que se dedique a la gestión del recurso hídrico. Para esto se requiere que en el proyecto de Ley se mejoren algunos aspectos como los siguientes:

- a) El **Sistema nacional estratégico del agua** debe contar con su correspondiente estructura e institucionalidad y estar articulado con el Sistema nacional descentralizado de planificación del desarrollo y con otros sistemas vinculados al agua como el de Áreas Protegidas, el de Gestión Ambiental, el de Salud y el de Gestión de Riesgos.
- b) La Autoridad única del agua debe estar integrada por dos niveles, **uno directivo y otro ejecutivo**. El nivel directivo es una instancia de definición de las políticas y planes relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, así como de monitoreo y evaluación. Estará integrado por representantes de las demarcaciones hídricas, organizaciones que gestionan agua para riego y para consumo humano, representantes de las organizaciones de comunas,

pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos, universidades, gobiernos locales y gobierno central, presidido por este último.

Al nivel ejecutivo, le corresponde la ejecución de las políticas y planes definidas por el nivel directivo; entre otras funciones la de otorgar autorizaciones de derechos de uso y aprovechamiento de agua y su control; la recuperación y conservación de las fuentes de agua, la regulación y control de la calidad y de la prestación de servicios de agua de consumo humano y de riego, la gestión del agua con el enfoque de cuencas.

- c) Si bien estos derechos del agua debe ser una **atribución y competencia exclusiva** de la autoridad única del agua y no debe ser encargada, o entregada por delegación a los gobiernos autónomos descentralizados o a las organizaciones sociales, comunitarias o de los pueblos y nacionalidades.



5.10 Los derechos colectivos

La Constitución vigente y los convenios internacionales, de los cuales el Ecuador es parte, reconocen derechos colectivos a las comunas, pueblos y nacionalidades, entre los cuales está el reconocimiento a sus costumbres, tradiciones, administración interna de justicia, también se reconoce la capacidad de gestionar territorios que ancestralmente han sido sus espacios de vida.

Los representantes de las organizaciones del agua como las juntas, comités, directorios, personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos tienen derecho a participar de forma activa, directa y permanente en todos los procesos vinculados con el agua y en las instancias estatales creadas por la presente Ley para la formulación y aprobación de las políticas públicas y planes de gestión a todos los niveles; así como en el control social sobre el uso y aprovechamiento que del agua realicen los usuarios mediante las instancias que se promuevan de conformidad con la Constitución.

5.11 Financiamiento

La gestión del agua debe estar acompañada de inversiones y asignación de distinto tipo de recursos. El país debe contar con un balance hídrico de manera urgente. Hemos desperdiciado varios años y apenas tenemos una breve información de la situación de concesiones y derechos de agua, otorgados para diferentes usos y aprovechamientos del agua. Deben asignarse los recursos suficientes para avanzar de manera eficiente y efectiva con esta necesidad.

Un balance hídrico integral requiere de equipos técnicos, una red de estaciones adecuadas, mediciones periódicas, y cumplimiento por parte de la autoridad nacional del agua de esta necesidad nacional.

Esta información y un enfoque de responsabilidad compartida y diferenciada para financiar el sector agua, puede generar recursos suficientes desde varias vertientes:

- a)** Presupuestos especiales del Gobierno Central para transferencia directa a los otros niveles de gobierno.
- b)** Presupuestos regulares asignados a los gobiernos autónomos descentralizados.
- c)** Presupuestos estatales para enfrentar situaciones de riesgo por fenómenos relacionados con el agua y declaraciones de emergencia hídrica.
- d)** Recuperación de recursos financieros por pago de tasas y tarifas diferenciadas por el otorgamiento de derechos de agua, inversiones públicas en infraestructura, gestión de servicios de agua para riego y para consumo humano, aprovechamientos económicos y productivos.
- e)** Contribuciones no financieras de las organizaciones comunitarias y las familias en los procesos de construcción de sistemas, participación en la vida de la organización, en comisiones y otras.

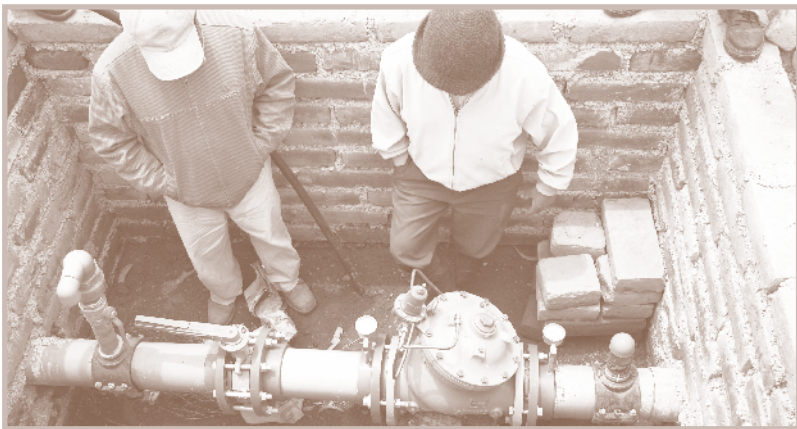
La protección de fuentes, el control y prevención de la contaminación, la rehabilitación integral de sistemas de agua para consumo humano y para riego, las obras y proyectos nuevos demandan ingentes recursos cuyo financiamiento es posible si hay un esfuerzo compartido y diferenciado en el Estado central, los gobiernos autónomos descentralizados, los usuarios del agua y los consumidores urbanos y beneficiarios empresariales.

5.12 Disposiciones Transitorias

TRANSITORIA.- Transferencias de sistemas de riego

El proceso de transferencia de los sistemas de riego, denominados públicos, se realizó desde mediados de la década del 90, bajo el enfoque promovido por el Banco Mundial y con préstamos de este organismo multilateral, sin que se haya optado por un modelo que no solo privilegie la transferencia de administración, operación y mantenimiento a las juntas de regantes sino que abra las puertas para mejorar y complementar la infraestructura, mejorar la producción y productividad, fortalecer la organización social, de allí que sus impactos sean limitados.

Quedan por transferirse cerca de la mitad de los sistemas públicos, pero esto debe darse con una propuesta distinta.



Este proceso debe tener un plazo no mayor a cinco años y debe ejecutarse a partir de un Proyecto de transferencia para cada sistema, que incluya la terminación de infraestructura o su rehabilitación, un proyecto de desarrollo del territorio de uno o varios sistemas de riego con componentes para mejorar la producción, productividad, transformación y comercialización asociativa, entre otros.

TRANSITORIA.- Redistribución del agua

Debe ajustarse las disposiciones transitorias del proyecto de Ley de Aguas que hacen relación a la revisión de concesiones así como a la regularización de usos ilegales, toda vez que el acceso al agua para riego para los pequeños y medianos agricultores no puede quedar a una posterior interpretación jurídica y que el tiempo establecido por la Constitución de dos años y que debe prorrogarse por un tiempo similar, no sea dilatado por ningún concepto.

La redistribución del agua concesionada y la distribución del agua no concesionada donde exista concentración se hará en el plazo de dos años, a favor de los campesinos, para el desarrollo de la agricultura para el efecto se creará una comisión especial que apoye y controle la ejecución de ésta disposición que será ejecutada y estará bajo la responsabilidad de la autoridad única del agua. La redistribución y distribución en referencia corresponde tanto a aguas subterráneas como superficiales.

La autoridad única del agua debe limitar nuevas autorizaciones de uso o aprovechamiento o la regularización en el acceso al agua, toda vez que se está incumpliendo la disposición vigésimo séptima de la Constitución.

TRANSITORIA.- Aguas subterráneas

A fin de identificar las explotaciones de aguas subterráneas a través de pozos profundos, se debe estudiar los principales acuíferos e inspeccionar las plantaciones agrícolas para registrar y georeferenciar los puntos y características de los pozos y determinar las implicaciones hidrológicas de éstas explotaciones; y, en base a ello, establecer una normativa específica para regular éstas explotaciones. Debe formularse un Plan Nacional de identificación, protección y regulación de los pozos profundos cuyas aguas se están utilizando para irrigación o agua de consumo humano.

Este Plan, que contará con financiamiento por parte del Estado, se elaborará bajo la coordinación de la Secretaría Nacional del Agua, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es conveniente para el país que sean convocados a conformar parte de este Comité las universidades y escuelas politécnicas del país que cuenten con programas de investigación y postgrado en gestión de recursos hídricos, hidrología, riego y, geografía.





En los últimos veinte años se elaboraron varias propuestas de proyectos de Ley de Aguas, por parte del sector público y desde los sectores sociales, estos últimos inspirados en el manejo social y sostenible del agua, en la distribución y acceso equitativo, en la participación social y en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los agricultores, campesinos, pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Hay condiciones suficientes para que el país cuente con una Ley de Aguas Transformadora. Contamos con un marco constitucional de avanzada y con un conocimiento nacional muy rico sobre el tema del agua. La Asamblea Nacional y el Ejecutivo, tienen la oportunidad de interpretar estos elementos y entregar al país una Ley con visión de futuro, que nos permita avanzar hacia el buen vivir.

El Foro de los Recursos Hídricos contribuye con propuestas elaboradas de manera colectiva y que recogen la experiencia y debates con las organizaciones comunitarias e instituciones vinculadas al agua.

Foro de los Recursos Hídricos



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

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

Auspicio:



ISBN 978-9942-9960-6-0



9 789942 996060