



 **Foro de los  
Recursos Hídricos**

# ***Instituciones para el Riego en el Ecuador***

**Todos**  
por el **agua**  
**el agua**  
para **todos**

# Foro de los Recursos Hídricos

## *Instituciones para el Riego en el Ecuador*

### **MESA DE TRABAJO**

Antonio Gaybor S., Antonio Ureta, Francisco Román, Fernando Villegas, Hugo Villegas, Ricardo Suarez, Jenny Albornoz, Mesías Ugshiña, Carlos Zambrano, Jose Luis Coba, Ramiro Vela, Alexander Zapatta.

### **SISTEMATIZACIÓN**

CAMAREN – FORO DE LOS RECURSO HÍDRICOS

Antonio Gaybor Secaira

### **EDICIÓN**

Carlos Zambrano C., CAMAREN

### **FOTOGRAFIA**

Carlos Zambrano

José Luis Coba

Junta de riego Río Blanco Quimiag

Alex Ramos

**ISBN:** 978-9942-8839-9-5

### **TIRAJE**

500 ejemplares

### **DISEÑO GRÁFICO**

Magaly Cajamarca

### **IMPRESIÓN**

Arcoiris Producción Gráfica

Impreso en Quito-Ecuador, enero - 2022



Alpallana E6-178 y Whymper, edificio ESPRO, 3er piso, Teléf. (593-2)

2505-775 \* 2507-396 \* 098 302 3717

administracion@camaren.org

www.camaren.org

@ForoNacionalDeRecursosHidricos

Quito – Ecuador



# Foro de los Recursos Hídricos

*Instituciones para el Riego en el Ecuador*

*enero - 2022*

Todos  
por el agua  
el agua  
para todos



# CONTENIDO

---

<b>ANTECEDENTE</b>	<b>5</b>
--------------------	----------

---

<b>SECCIÓN I</b>	<b>7</b>
------------------	----------

---

## Contexto sobre la institucionalidad del riego 7



1. Algunos hitos del ordenamiento jurídico sobre riego 9
2. El crecimiento y crisis de las instituciones públicas relacionadas con el agua y el riego 10
3. La organización social de agricultores y el desarrollo de los sistemas de riego 26

---

<b>SECCIÓN II</b>	<b>33</b>
-------------------	-----------

---

## Nueva institucionalidad de riego: 33

### 1. Antecedentes 33

### 2. Principios sobre la nueva institucionalidad de riego 36

### 3. Las instituciones públicas de riego: Estructura 44



- 3.1 La institución nacional rectora del riego 44
- 3.2 Instituciones o instancias de riego provinciales 45



## Instituciones para el riego en el Ecuador

Comisión Foro de Recursos Hídricos

### ANTECEDENTE

El riego puede ser un medio estratégico para cambiar las condiciones de vida de las familias y comunidades, así como para fortalecer la soberanía alimentaria nacional e impulsar también las exportaciones. Sin embargo, esas potencialidades no están bien aprovechadas.

Entre los factores restrictivos hay que destacar los enfoques y alcances limitados de la política de riego con la que hemos trabajado, centrados principalmente en la obra física, los sistemas públicos y últimamente en los grandes trasvases y megaproyectos, dejando de lado los sistemas comunitarios. La institucionalidad pública se diseñó bajo ésta orientación. Pese a que se descentralizó la competencia de riego a los GAD, éstos continúan también con el enfoque convencional y la institucionalidad pública relacionada con el riego se degrada de manera sistemática.

El Foro de los Recursos Hídricos analizó el tema de institucionalidad y propuso opciones de cambio en el pasado. La Mesa Nacional de Trabajo del Foro, realizada en marzo del 2021, creyó pertinente insistir en generar una propuesta actualizada sobre el tema y conformó una comisión integrada por representantes de las organizaciones de agricultores que cultivan con riego y técnicos con experiencia en el tema.

La propuesta borrador fue sometida a análisis y debate. Con base en los aportes recibidos desde las diversas provincias, se elaboraron nuevas versiones del documento hasta lograr la presente versión, la que fue también sometida a discusión en el XI Encuentro del Foro, realizado del 25 al 27 de agosto del 2021.

## SECCION I

### CONTEXTO SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEL RIEGO

En 1944 se sientan las bases de la institucionalidad pública del Ecuador relacionada con el riego. De allí en adelante, los gobiernos de turno ponen énfasis en dos campos, en el ordenamiento jurídico sobre las aguas y riego y en el establecimiento de instituciones públicas de carácter nacional y regional. Es menester destacar que, a diferencia del pasado, en las últimas décadas crece un reconocimiento sobre la importancia de las organizaciones de agricultores que cultivan la tierra con riego y de otro tipo de organizaciones comunitarias, ya que no solo son reconocidas como los actores clave para la administración, operación y mantenimiento, sino que también por nuevos roles que pueden cumplir para el desarrollo local y global.

Los mandatos de las instituciones públicas han cambiado conforme los modelos de desarrollo generales imperantes en el país, así como en la agricultura. Por eso es que los cambios institucionales tienen direcciones diversas.



## 1. Algunos hitos del ordenamiento jurídico sobre riego

- a) El riego en los países andinos antes de la colonia, tuvo gran importancia en ciertas zonas. En el caso ecuatoriano, durante la colonia se amplía el riego, en particular en la Sierra, con acequias para canalizar agua principalmente a la hacienda. En los primeros años de la República, se dicta la primera Ley de aguas (1832) cuya norma estaría vigente cerca de 90 años, ya que en 1960 es reemplazada por la Ley de Condominios de Agua.
- b) A diferencia del período anteriormente mencionado, en las últimas seis décadas, operan cambios sustanciales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano relacionado con el agua y el riego.
- Se expide la Ley de Riego y Saneamiento y se crea la Caja de Riego (1944). Luego se dicta la nueva Ley en 1972, que marca un hito trascendental en el país, establece que el agua es un bien nacional de uso público.
  - En el 2004 se dan dos hechos que fueron muy cuestionados. Se elimina la tarifa básica de riego y con mucha audacia el CNRH, mediante una resolución inconstitucional, estableció que las concesiones de agua para riego sean a plazo indeterminado.
  - La Constitución de 1998 crea el marco que permite delegar a la empresa privada la prestación de los

servicios de agua; lo que se fortalece con la Ley Trole 2 del 2000.

- Cambios normativos notables en materia de agua y riego contiene la Constitución del 2008. Entre otros aspectos, contempla los derechos de la naturaleza, el derecho humano al agua, los principios de la sostenibilidad, la participación social, la construcción de una sociedad más democrática y pluricultural, la descentralización como mecanismo que coadyuve al desarrollo, la gestión público-comunitario sobre el agua y la prestación de servicios. Se impide la mercantilización de los derechos del agua. La Carta Magna también tiene un claro posicionamiento a favor de la agricultura ecológica, campesina y familiar. La Constitución manda al Ejecutivo para que se distribuya el agua donde exista concentración a favor de los campesinos en el plazo de dos años, es decir, hasta el 2010; sin embargo, lejos de redistribuirse se continúa favoreciendo a la concentración en pocas manos, frustrando de esta manera la aspiración de pequeños y medianos productores de ciertas provincias, como Guayas, Los Ríos y El Oro, por ejemplo.

## **2. El crecimiento y crisis de las instituciones públicas relacionadas con el agua y el riego.**

Las instituciones públicas relacionadas con la gestión del agua y el riego, experimentan cambios trascendentales en las últimas 8 décadas. Se puede diferenciar dos

procesos, el uno de crecimiento institucional, que va hasta 1994 y el otro de reestructuración, ya que llega a la crisis contemporánea.

### **a) Crecimiento institucional (1944-1972)**

Desde mediados de los años 40 hasta 1972, los gobiernos de turno crean de manera progresiva, por una parte, las autoridades nacionales de riego y gestión de recursos hídricos y control de inundaciones (Caja de Riego e INERHI) y por otra, entidades de desarrollo regional, que entre sus funciones se contempló el riego, control de inundaciones, manejo de cuencas hidrográficas, como son el caso de CREA, CEDEGE, PREDESUR y CRM, que en conjunto cubrían alrededor de 13 provincias.

- **Conformación de las instituciones públicas (etapa agroexportadora, pre-petrolera)**

La Caja de Riego (1944) es la primera institución pública de ámbito nacional especializada en riego en el Ecuador. Se crea en una coyuntura en la que se buscó fortalecer el modelo agroexportador; lo que significaba seguir confiando en la agricultura como el eje central para el crecimiento nacional.

En el campo vivía la mayoría de la población, la agricultura, como venía ocurriendo desde el pasado, generaba lo sustantivo de los alimentos primarios demandados en el país, por lo que se buscaba ampliar la producción para enfrentar un creciente consumo doméstico y subir las exportaciones agrícolas como

medios principales para generación de divisas y ampliar el mercado interno.

Cuadro1. Período de expansión y crisis de las instituciones públicas de agua y de riego, 1944-2021

Instituciones Nacionales Especializadas		Instituciones Regionales de Desarrollo		
Nombre	Período	Nombre	Período	Cobertura
<b>1. PERÍODO DE CRECIMIENTO</b>				
Caja Nacional de Riego	1944-1966	CREA	1958-2009	Azuay, Cañar y Morona Santiago
INERHI	1966-1994	CEDEGE	1965-2009	Provincias
		CRM	1962-2009	Manabí
		PREDESUR	1972-2010	Loja, El Oro y Zamora Chinchipe
<b>2. PERÍODO DE RESTAURACIÓN Y CRISIS</b>				
CNRH	1994-2008	CORSINOR	1994-2008	Sierra Norte
		CORSICEN		Sierra Centro
		CODELORO		El Oro
		CODERECH		Chimborazo
		CODERECO		Cotopaxi
SENAGUA-MAATE Subsecretaría	2008-Actual			
MAG-INAR Subsecretaría	2007-Actual			

Elaboración: Foro Nacional de los Recursos Hídricos

Lo que caracterizó al Ecuador es que la autoridad pública de riego estuvo adscrita al Ministerio de Agricultura y tuvo autonomía administrativa y financiera. La orientación con la que trabajaron las entidades fue establecer sistemas de riego públicos poniendo énfasis en el montaje de infraestructura física y una atención marginal al desarrollo agrícola; todo era asumido por el estado, esto es, el diseño y la construcción (a veces delegada al sector privado) y posteriormente asumía la administración, operación y mantenimiento (AOM). De allí que se categorizaba a los agricultores como “usuarios”, ya que no participaban en la definición de los sistemas y peor aún en la construcción y la gestión. La política pública ignoró a los sistemas comunitarios de riego ya que no eran parte de las estrategias emprendidas por los gobiernos. El estado favoreció la ampliación del riego individual, especialmente entre medianas y grandes empresas que recibieron importantes concesiones o derechos de agua.

Pese a las limitaciones de visión sobre riego, la Caja de Riego jugó un papel fundamental, ya que diseñó buena parte de los grandes y medianos sistemas de la Sierra y la Costa, algunos de los cuales también fueron construidos. Esta institución es remplazada por el INERHI, cuyas competencias serían la gestión del agua, el riego y control de inundaciones. Es la primera autoridad nacional con este alcance con la que contó el Ecuador. Su presencia en el escenario nacional fue relevante, el énfasis se puso en inventariar los recursos hídricos, ordenar el proceso de uso y aprovechamiento del agua, en la realización de estudios para el sistema de



riego, así como en la construcción de infraestructura de algunos sistemas.

En la época agroexportadora, hasta inicios de la etapa petrolera se cuestionaba el profundo desarrollo regional desigual que vivía el Ecuador, así como el creciente deterioro de los ecosistemas relacionados con el agua y sus impactos negativos, en particular en las cuencas bajas, por lo tanto, se argumentaba que había que crear un marco institucional a través del cual se trabaje por un desarrollo regional más homogéneo y la gestión de los recursos hídricos, considerando las cuencas hidrográficas.

El Ecuador intentó enfrentar los temas señalados apoyado en las corporaciones de alcance provincial y regional, las que también tienen competencias importantes sobre el riego y control de inundaciones. Se establece el CREA (Azuay, Cañar y Morona Santiago)

en 1958, el CRM (Manabí) en 1962, CEDEGE (varias Provincias) en 1965, PREDESUR 1972 (Loja, El Oro y Zamora Chinchipe). Estas cuatro corporaciones tenían un área geográfica de influencia de cerca de 13 provincias, es decir, alrededor del 54% de las provincias del país y las tres cuartas de las provincias de la Sierra y Costa.

Hay que reconocer que, a través de estas instituciones nacionales y regionales, el gobierno central canalizó flujos importantes de recursos financieros, con los que se realizaron estudios y la construcción de infraestructura, pese a que el presupuesto del estado fue muy limitado en la era del Ecuador semifeudal. Basta citar algunos ejemplos, el establecimiento del Sistema de Riego Milagro a mediados del siglo anterior contribuyó al desarrollo de

los

dos ingenios azucareros

(Valdez y San Carlos),

la expansión de

la producción

de bananera.

Los sistemas

públicos de

riego de El

Oro, Guayas,

Cañar

(Costa),

apuntalaron

para que el

Ecuador se

convirtiera y



se mantenga como primer exportador mundial de banano, desde inicios de los años 50 del siglo anterior, hasta la actualidad. Además, con el riego de la Costa, incluido Poza Honda (Manabí) y Arenillas se fortaleció la agricultura arrocera y de otros bienes. Lo propio se podría decir de los proyectos de riego de la Sierra como el Pisque, Montufar, Chambo, para citar algunos orientados a la producción para consumo nacional y también para exportación.

- **Etapa de consolidación (la era del bum petrolero)**

Durante el bum petrolero que se inicia en 1973, las instituciones creadas en la etapa anterior redimensionan su capacidad operativa, el cumplimiento de sus funciones institucionales e incrementan sustancialmente las inversiones en el área de riego y control de inundaciones.

Durante los primeros años se avanzó en el financiamiento de muchos proyectos, algunos aún estaban inconclusos y se puso énfasis en los megaproyectos.

CEDEGE (1965-2009)  
se crea como organismo



encargado del desarrollo de la Cuenca del Guayas, incluida Santa Elena, con base al estudio promovido por el CONADE, con el apoyo de la OEA en 1964.

El establecimiento del sistema Daule-Peripa liderado por CEDEGE, es sin duda, la inversión más importante que se ha dado en el país hasta esa época, que incluye la construcción de la megarepresa, el establecimiento de la Central Hidroeléctrica Marcel Laniado, el Proyecto de Riego del Daule (Jaime Roldos Aguilera), los trasvases de Manabí y la Península de Santa Elena, que posteriormente en la década anterior del presente siglo, será ampliado con el trasvase del Baba y el diseño y la construcción de una primera fase del Proyecto Dauvin. Es decir, estamos hablando de cerca de cinco décadas en las que se invirtió en las diferentes etapas de este megaproyecto. el mantenimiento de los cauces en la parte baja de la cuenca, el diseño de múltiples



Tomado de:<https://docplayer.es>



proyectos de riego y control de inundaciones. Aunque se dejó al margen un mandato fundamental que era el manejo de la Cuenca del Guayas en la parte media y alta, que por cierto es extensa. La inversión para control de inundaciones ha sido relativamente grande, pero concentrada en infraestructura. Buena parte de la deuda externa del país se canalizó a los megaproyectos, en particular a este sistema.

Hay que recordar que, en Manabí teniendo como marco de referencia la sequía de finales de los años 60, se estableció el primer proyecto grande denominado Poza Honda, que es conocido como “multipropósito”. Actualmente abastece con agua potable a buena parte de la zona central de la provincia, cubre algunas áreas de riego de los cantones Santa Ana, Portoviejo, Rocafuerte y Sucre.

Sin duda que el sistema contribuyó al cambio del paisaje agrario y al desarrollo de la producción y productividad, así como a la mejora de los ingresos y de las condiciones sociales de la población, pero aún no está concluida la infraestructura y el estado no fomenta el desarrollo territorial.

En cuanto a CREA y PREDESUR, construyeron igualmente sistemas de riego y apoyaron también el establecimiento de otros que contaron con financiamiento de la cooperación internacional.

Hay que destacar que no obstante el importante aporte dado por estas instituciones, regionales, también

estaban cuestionadas desde varias perspectivas, ya sea por su enfoque centrado en la infraestructura, por no considerar el manejo de las fuentes de agua, por no incorporar la participación y la organización social, por no contar con estrategias para impulsar y potenciar la productividad y la producción, peor aún para apoyar el desarrollo integral de cada sistema. Además, no fue preocupación del estado el promover la consolidación de los sistemas comunitarios de riego. En contraste, en la etapa del “desarrollismo” que imperaba el modelo de sustitución de importaciones, se favoreció la expansión del riego individual, en especial de la mediana y gran empresa, asignando autorizaciones o derechos de uso de grandes volúmenes de agua, así como por permitir el uso de grandes caudales de agua superficial y subterránea al margen de la ley.

## **b) Deterioro y crisis institucional**

- **La crisis se evidencia**

La crisis de la institucionalidad pública se profundiza de manera progresiva en los últimos veinte y cinco años. Las medidas implementadas por los gobiernos de turno, terminan en lo que popularmente se dice “el remedio resultó peor que la enfermedad”.

El debilitamiento de la institucionalidad pública adquiere dimensiones notables con la aplicación de políticas neoliberales, llegando a una situación de crisis sin precedentes en la actualidad. Era la época en la que

se pretendía mercantilizar los derechos o concesiones de agua, privatizar los servicios de agua y reducir al mínimo el rol del estado.

En la década del 90 del siglo anterior y en lo que va del presente siglo, se dan cambios importantes. Se suprime el INERHI y se crea en su remplazo el CNRH y las Corporaciones Regionales (CDR) como CORSINOR, CODERECH, CORSICEN, CODERECO y CODELORO, para supuestamente descentralizar y apoyar el desarrollo regional.

Con la supresión del INERHI, la política pública nacional de riego queda a la deriva, el CNRH asume funciones ligadas principalmente a la gestión del agua. El monto de los recursos gestionados por esta institución y las corporaciones señaladas descienden de forma significativa.

- **Profundización de la crisis**

A inicios del presente siglo persistió el cuestionamiento a algunas instituciones de desarrollo regional, su imagen se había deteriorado aún más, al igual que las corporaciones regionales y el propio CNRH.

En el período de elaboración de la Constitución, organizaciones de usuarios del agua, el Foro de los Recursos Hídricos, movimientos sociales y otros sectores impulsaron, con gran entusiasmo, la incorporación de varias temáticas relevantes en la Carta Magna.



El Ejecutivo hizo cambios drásticos. Se suprimieron el CNRH, las Corporaciones regionales (CORSINOR, CORSICEN CODERECO, CODERECH y CODELORO) y las entidades de desarrollo regional (CEDEGE, CRM, CEDEM, CREA, PREDESUR), fueron absorbidas por la SENAGUA. ¿Y con esto qué se logró? se profundiza la crisis.

Para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos, la Constitución establece la necesidad de contar con la Autoridad Única del Agua, por lo que

se crea la SENAGUA, que no logra consolidarse. Paralelamente y conforme el mandato constitucional, los gobiernos trataron de impulsar la descentralización de riego, cuyos resultados son aún limitados en la mayor parte de las provincias.

El Ecuador vive una crisis de las instituciones públicas relacionadas con la gestión del agua y riego. La SENAGUA es una entidad que por varias ocasiones el gobierno pretendió anexar al Ministerio del Ambiente. En la última oportunidad, se debilitó mucho más la Autoridad del Agua al fusionarla con la Autoridad Ambiental en el año 2020. Por esto el Foro planteó una demanda de inconstitucionalidad. Entre las organizaciones de regantes y juntas de agua hay un sentir generalizado que la EPA y la ARCA continúan sin consolidarse. Los gobiernos sesgaron los recursos a los megaproyectos, y la EPA se creó para eso, dejando a un lado las inversiones en pequeños y medianos sistemas de riego. Lo propio pasa con el MAG, entidad que pierde sistemáticamente protagonismo como autoridad agraria.

La SENAGUA, en materia de riego solo centró su atención en impulsar los megaproyectos de control de inundaciones y riego, que significó ingentes recursos, sin considerar en absoluto una política para el desarrollo de los sistemas comunitarios y públicos y peor aún favorecer la ampliación de nuevas áreas de riego con sistemas pequeños y medianos, a favor de la agricultura pequeña y mediana escala.



El Instituto Nacional de Riego (INAR) creado a finales de la primera década del presente siglo tuvo una presencia muy efímera, pese a que inicialmente contó con recursos y normas suficientes, luego se lo extinguió. Esto dio lugar a la creación de dos Subsecretarías de Riego, una en el MAG y otra en la SENAGUA, igualmente débiles, sin recursos, con pugnas burocráticas y con débil liderazgo con los GAD.

En la segunda década se elaboran dos Planes de Riego, uno formulado por el MAG para el período 2012-2027 y otro por la SENAGUA para el período 2019-2027. Se trata de dos documentos concebidos de manera participativa, en los que se incorpora muchos criterios planteados por el Foro de Recursos Hídricos. La amarga ironía es que estos proyectos no fueron debidamente conocidos y aprobados por los presidentes de la república; por lo tanto, no se financiaron ni ejecutaron. Proyectos como el PIT y la ENIP, con financiamiento internacional, son ejecutados por el MAG; tienen poco alcance y al ser proyectos, tienen vida efímera.

La adopción de la transferencia de competencias de riego a los GAD provinciales es muy desigual. En algunas provincias hay planes y proyectos en plena ejecución, en otras, están en proceso de adopción y finalmente, en algunas hay poco interés. El Estado transfiere anualmente alrededor de 40 millones de dólares para la implementación de las competencias de administración, operación y mantenimiento en los “sistemas públicos transferidos”, pero el gobierno central no canalizó los

recursos por tres años consecutivos, lo cual repercute de forma negativa en la gestión de esos sistemas. Luego de suscribir convenios, los recursos se transfieren a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) con aprobaciones técnicas y trámites engorrosos.

La descentralización del riego es necesaria, pero carecemos de procesos globales y sostenidos para avanzar. En pocos GAD la política de riego es importante, avanza con muy poco soporte de política nacional y más bien se hace con esfuerzos provinciales. Para la mayoría de GAD el riego y el desarrollo de la producción bajo riego aún no es parte fundamental de la agenda de trabajo y de los planes de riego provinciales, en su mayoría cumplen solo formalidades. Algunos GAD asumirían plenamente la descentralización solo si es financiada por el gobierno central. Muchos de los sistemas públicos de riego, aún no han sido transferidas las competencias a las organizaciones de agricultores.

### **1.3 La organización social de agricultores y el desarrollo de los sistemas de riego.**

Como ya se ha dicho en otras secciones de este documento, el enfoque de la política pública fue entregar agua a los “usuarios”, lo cual suponía construir infraestructura de riego, en lo que se llamarían “los sistemas públicos”. En muy pocos de ellos se planteó como estrategia fundamental, acompañar con equipos técnicos para la mejora de la producción agropecuaria, pero era un asunto muy marginal, si se considera el

modesto monto de las inversiones canalizadas para tal efecto, en comparación con las inversiones en infraestructura.

En muy pocos proyectos se pretendió implementar una estrategia de desarrollo que integre la producción agrícola, el manejo poscosecha, el almacenamiento y procesamiento de productos, así como el establecimiento



de estrategias de comercialización asociativa, que permita ganar competitividad y poder de negociación en el mercado.

En virtud de que los sistemas de riego públicos fueron concebidos para que sean diseñados, construidos y gestionados por el estado, no se consideró ni remotamente que los agricultores deberían ser quienes se encarguen en el futuro de la gestión de los proyectos. Por tanto, no se podía esperar que exista una política que favorezca y potencie la organización de los agricultores

como coactores clave para la gestión de los sistemas de riego.

En cuanto a las organizaciones sociales, llámese comunidades, directorios o cooperativas simplemente no eran parte de la política pública. Sin embargo, estas organizaciones comunitarias se han mantenido vigentes, por décadas han sido quienes, en su gran mayoría, diseñaron, construyeron la infraestructura de riego y crearon y ejecutaron las normas y procesos relacionados con la gestión como por ejemplo padrones de usuarios, creación de derechos para el acceso y uso del agua, trabajo mancomunado para la administración, operación y mantenimiento.

Hay que destacar que desde los sistemas comunitarios se han generado importantes enseñanzas que son tomadas como referencia para muchas políticas de riego público en la actualidad.

En el Ecuador hay miles de organizaciones y directorios que gestionan los sistemas de riego y que están en diferentes niveles de desarrollo. Como es de conocimiento general, las directivas necesitan ser renovadas periódicamente, lo que demanda capacitar a cada una de ellas, para que las organizaciones cumplan sus funciones de manera permanente y en algunos casos en alianza con las instancias del gobierno central o descentralizado.

### a) Organización de agricultores regantes

Los enfoques sobre riego han cambiado sustancialmente en el Ecuador. Han ganado terreno las concepciones de que el riego es una construcción social y que es un medio fundamental para el desarrollo del territorio local y nacional. Que la sostenibilidad depende no solo del manejo de las fuentes y la buena gestión del agua dentro de los sistemas de riego, sino también de contar con organizaciones potentes de agricultores y con un aparato estatal eficiente, técnicamente sólido y capaz de trabajar articulado a las organizaciones sociales.



## **b) Riego para el desarrollo**

No cabe duda que el riego es un medio fundamental que aporta al desarrollo nacional y a la vez es pilar para la transformación del territorio que cuenta con riego.

En el discurso oficial, que está contenido en los últimos planes nacionales de riego y en algunos planes provinciales, se expresa con mucha claridad estos conceptos, sin embargo, en la práctica, tanto las entidades nacionales y no se diga los GAD, continúan con una política que privilegia la inversión en infraestructura. Hay que reconocer que hay algunos esfuerzos contenidos en proyectos orientados a la “tecnificación del riego”, pero que no son sostenibles.

A más de ser costosos y con baja posibilidad de replicación son propuestas que no articulan otros elementos clave para la transformación del territorio.

## **c) Riego: una inversión social y un patrimonio de la nación**

En conjunto, la inversión realizada directamente por los agricultores y la efectuada por los gobiernos de turno es muy alta. Los réditos que se logran de manera permanente benefician a toda la sociedad, a más de los actores locales directamente relacionados con el riego.

Cuidar este patrimonio significa manejarlo con una perspectiva de sostenibilidad, que coadyuva a fortalecer la soberanía alimentaria nacional y la seguridad

alimentaria familiar y comunitaria, así como el desarrollo de las familias.

La infraestructura construida por el estado y también la de las comunidades enfrenta una doble problemática, unos sistemas utilizan parcialmente sus recursos, otros que constituyen la gran mayoría, enfrentan un creciente deterioro de infraestructura, ya que no son rehabilitados. A más de lo anteriormente señalado, es evidente que muchas áreas con riego presentan una baja eficiencia técnica, económica, social y ambiental.

El discurso oficial y también de algunas organizaciones sociales proclaman la necesidad de avanzar hacia la agroecología; sin embargo, en la práctica se continúa fortaleciendo el modelo de agricultura convencional. Las entidades públicas llamadas a apoyar la transformación, realizan esfuerzos aún incipientes.



## SECCIÓN II

### NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE RIEGO

#### 1. Antecedentes

El Foro de los Recursos Hídricos formuló varias propuestas sobre reordenamiento del marco normativo relacionado con el agua y riego, así como también sobre la institucionalidad nacional y provincial.

En el Quinto Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos, realizado en Portoviejo el 2007, año en el que se analizaban diferentes temas y opciones para la elaboración de la Constitución, se debatió documentos que se elaboraron de manera participativa, entre ellos los siguientes:

- El agua y riego en la Constitución
- Una ley que garantice los derechos del agua
- El riego, participación y financiamiento (lineamientos a incorporarse en la nueva Ley Orgánica de Aguas en discusión)
- Despojo del agua y redistribución

Cuando se elaboró la propuesta de la nueva Ley Orgánica de Aguas, el Foro consideró que era necesario contar con una ley específica de riego. Sin embargo, se vio que no era pertinente plantearlo en ese momento, sino más bien que se incorpore una sección sobre riego, en la nueva Ley, en la que se establecieron los principios fundamentales sobre el riego, los sistemas de riego público, los sistemas comunitarios, el riego individual, la gestión participativa y el financiamiento.

Recogiendo la experiencia nacional y el desarrollo del conocimiento académico, se plantearon grandes cambios en los enfoques sobre riego. Que el riego no puede reducirse a infraestructura y más bien, es una construcción social, un elemento central para impulsar el desarrollo del territorio, el manejo sostenido de los recursos naturales. Por eso, habrá que definir que el nuevo sistema institucional que debe establecerse en el país, considerando el tipo de sociedad a la que queremos llegar y también a nivel local.

La descentralización del riego es necesaria, pero se requiere potenciar las capacidades institucionales y articular la política general con la local.

Con relación a la institucionalidad pública, hemos planteado crear un sistema institucional de riego articulado, con una entidad nacional y entes especializados a nivel de los GAD. Sobre la institución nacional de riego se sugirió crear un Instituto Nacional de Desarrollo Agrario bajo riego INDAR- y entes provinciales que se denominarían Centros de Riego

y Desarrollo Agrario Provincial (CEDAR). También se estableció una propuesta de financiamiento para el riego.

El documento en referencia que fuera elaborado con amplia participación social y aprobado en Portoviejo, fue entregado al gobierno del Econ. Rafael Correa, quien a inicios de su gobierno, creó el INAR y asignó una importante cantidad de recursos financieros.

El INAR fue creado tomando como referencia la propuesta del Foro de establecer el INDAR, pero el MAG restó elementos fundamentales, de la propuesta nuestra, como contar con un directorio que defina la política del INDAR, presidido por el Ministro de Agricultura, con la participación de agricultores con riego y sin riego, representantes de los gobiernos locales, universidades, entre otros. Así mismo, se preveía un sistema de financiamiento y la ejecución descentralizada del riego.

En la actualidad se considera pertinente retomar los aspectos centrales planteados por el Foro hace 14 años e incorporar nuevos elementos, producto del análisis y reflexión realizados en los últimos años.

## 2. Principios sobre la nueva institucionalidad de riego

Antes de establecer grandes orientaciones sobre la institucionalidad de riego, es pertinente plantearnos algunas preguntas:



### ¿Qué tipo de institución especializada en riego requiere el país?

La respuesta no puede ser apresurada. La crisis que hemos vivido en las últimas décadas nos exige reflexión profunda.

Las características de la nueva institucionalidad pública deben definirse tomando en cuenta un marco referencial global, esto es, el tipo de sociedad a la que queremos arribar. Aspiramos una sociedad más igualitaria y equitativa; profundamente democrática y que sea gestionada con amplia participación social; una sociedad respetuosa de la naturaleza y que gestione de manera sostenible los recursos naturales; una sociedad en la que convivamos todos en igualdad de derechos y una sociedad plurinacional e intercultural.

### ¿Riego para qué?

¿Para qué tanta inversión en riego? la pregunta se puede responder bajo dos dimensiones: macro y micro.

A nivel macro el riego es un factor decisivo e indispensable para avanzar hacia la soberanía alimentaria nacional; tiene un impacto multiplicador gigantesco en el ámbito económico, social y cultural, mucho mayor que el que se genera desde la agricultura de temporada o de secano, aporta de manera decidida a la generación de divisas tan requeridas en un mundo globalizado.

A nivel micro el riego es o puede ser una fuerza transformadora de las condiciones sociales y económicas del territorio de la localidad o sistema de riego, porque genera más empleo, mayores ingresos, diversifica la producción, conduce a mejorar las relaciones de género y generacionales, así como la equidad. Potenciando sus fortalezas puede constituirse en uno de los medios más motivadores para el cambio de las formas de producción agrícolas convencionales, hacia una agricultura ecológica, así como para el manejo sustentable de los ecosistemas relacionados con las fuentes de agua.

Con el riego es posible multiplicar el área cultivada (por rotación) porque se diversifica la producción, se estabilizan la oferta y los precios.

### **¿Quién debe manejar el riego?**

Está probado en el Ecuador y en varias partes del mundo, que solo el estado o el sector privado no son los mejores medios para gestionar los sistemas de riego. Está claro que la gestión comunitaria por parte

de los propios agricultores (comunidades, asociaciones, juntas) es la mejor opción. El estado debe cumplir con el deber fundamental de trabajar en alianza con esas organizaciones. Una alianza no clientelar, ni de subordinación.

Los sistemas de riego constituyen un patrimonio nacional, una inversión social importante que debe ser cuidada y protegida por las dos partes, esto es, por el estado y las organizaciones locales que incluye a todos los agricultores.

### **¿Cuáles serían las características básicas de la institucionalidad pública de riego?**

Sin duda que se requiere dos tipos de instituciones públicas: una central y otra provincial.

Las entidades de riego deben tener características comunes, como las de impulsar:

- El desarrollo de nueva infraestructura, el mantenimiento y rehabilitación de los sistemas actuales y futuros. Tanto públicos como comunitarios.
- El manejo sustentable de las fuentes de agua y de la infraestructura.
- El apoyo a la capacitación permanente, que sea ejecutada por las organizaciones.

- El desarrollo de una producción agroecológica, económicamente rentable y que sea sostenible desde lo ambiental, cultural y social.
- El fortalecimiento de las organizaciones sociales de agricultores que cultivan la tierra con riego, de tal forma que puedan apoyar la transformación del sistema de riego en un territorio de desarrollo local, lo que implica ir hacia la multifuncionalidad de las organizaciones.
- La gestión compartida del riego, significa que las organizaciones se encarguen de la administración, operación y mantenimiento en alianza con el estado, tanto central como local.
- El desarrollo del territorio bajo riego en alianza público-comunitaria.
- El uso eficiente y el acceso equitativo al agua.
- La reducción sustancial de los conflictos sobre el agua y el impulso a centros de medición y arbitraje locales.



### **a) Desarrollo territorial bajo riego**

El riego es un medio que despierta y mantiene gran interés entre los agricultores, dadas las importantes contribuciones económicas, sociales y ambientales, como incremento del empleo rural, la diversificación de la producción, disminución de los riesgos, la estabilización de la producción y de los precios; mejora en la soberanía alimentaria nacional y la seguridad alimentaria familiar y de las comunidades. El riego también puede ser un medio movilizador, de cohesión social y de lucha contra la pobreza. Con frecuencia también es un instrumento que puede ayudar a construir una sociedad más democrática, con mayor equidad de género y generacional.



Dadas estas características hoy en día se concibe al riego como un medio que facilita el desarrollo integral del territorio; por lo tanto, las organizaciones de agricultores, como las entidades que acompañan el desarrollo deben estar a la altura de este nuevo desafío.

### **b) Riego patrimonio nacional**

El riego es un patrimonio cultural y económico de la sociedad. Los sistemas comunitarios se diseñaron y establecieron con recursos propios. Su gestión la han realizado con sus propias normas internas, por muchas décadas. En cambio, los llamados sistemas públicos se establecieron con ingentes recursos de la sociedad, canalizados por el estado.

En los últimos tiempos crece el riego individual entre diversos tipos de UPA que captan el agua directamente desde las fuentes naturales.

El patrimonio debe ser cuidado por el estado y por los propios agricultores. Pero, además debe ser aprovechado eficientemente (eficiencia económica, social y ambiental).

### **c) La diversidad del riego y la gestión compartida**

Dada la diversidad señalada anteriormente, el estado debe apoyar la gestión y el desarrollo de los sistemas de riego actuales y ampliar nuevos, pequeños y medianos sistemas de riego y drenaje.

La gestión directa de los sistemas de riego es de competencia de las organizaciones sociales correspondientes. Pero el estado no puede abandonarlas, las dos partes deben trabajar de manera mancomunada.

### **d) La multifuncionalidad de las organizaciones de los agricultores con riego**

Por décadas ha subsistido la idea de que las organizaciones llamadas de regantes, deben dedicarse exclusivamente a la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego. La práctica y la reflexión nos ha llevado a que ésta visión pierda peso y esté en franco proceso de superación.

Hoy en día se requiere ampliar el rol de las organizaciones, si efectivamente queremos transformar a los sistemas de riego en territorios de desarrollo. Sí, necesitamos que las organizaciones sean fuertes, esto es, democráticas, legítimas, representativas, con capacidad de articulación. Pero, además es indispensable que

las organizaciones de los sistemas a más de AOM, puedan prestar servicios para mejorar los procesos de producción agropecuaria, desarrollar instancias para la transformación y comercialización de los productos, dar servicios como la capacitación, mecanización; establecer espacios para la experimentación; impulsar el uso eficiente del agua.

Lo anterior implica la necesidad de trabajar de manera mancomunada no solo con la autoridad nacional y local relacionada con el riego y la gestión integrada de los recursos hídricos, sino también, con entidades especializadas en investigación y experimentación.



### 3. Las instituciones públicas de riego: Estructura

#### 3.1 La institución nacional rectora del riego

Las reflexiones que hemos hecho a nivel provincial y nacional, entre representantes de organizaciones de agricultores regantes, nos conducen a asimilar conclusiones y propuestas. Necesitamos una institución nacional, técnicamente sólida, profundamente democrática, con rostro social, con un sistema de dirección y control social.

##### a) La autoridad nacional de riego

Es necesario contar con una institución especializada en riego, autónoma y descentralizada, adscrita al MAG, que es la entidad rectora de lo agrario.

##### b) Estructura

- Nivel directivo

La entidad nacional de riego debe contar con un directorio integrado por el Ministro de Agricultura (quien lo presida), Ministro del MAATE representante del CONGOPE y juntas parroquiales, representantes de las organizaciones de agricultores con riego, tanto de sistemas comunitarios, como públicos, representantes de universidades de los pueblos y nacionalidades y representantes de los diversos tipos de organizaciones de agricultores.

- Nivel ejecutivo

El directorio es la instancia que establece la política de riego, drenaje y control de inundaciones, la política de desarrollo agrario bajo riego, así como realiza el monitoreo, el seguimiento y evaluación sobre la ejecución de las políticas establecidas por el directorio.

El nivel ejecutivo es la instancia que ejecuta la política establecida por el directorio y todos los proyectos y procesos planificados.

La instancia ejecutiva tendrá un director/a ejecutivo/a, quién deberá reunir suficientes méritos de formación académica y experiencia y ser seleccionado en concurso público de méritos y oposición. El nivel ejecutivo está integrado por varias direcciones.

### **3.2 Instituciones o instancias de riego provinciales**

Cada provincia deberá contar, ya sea con una entidad local adscrita al GAD y presidida por el prefecto, con similares características estructurales a la institución nacional, o con una unidad especializada dentro del GAD, según el nivel de desarrollo, la cobertura de riego y necesidades de cada provincia.

La articulación entre las instancias locales y la entidad nacional es fundamental. Mientras la institución nacional define la política general y apoya con el financiamiento, las instancias locales planifican y ejecutan la política a nivel provincial.



# Foro de los Recursos Hídricos

El riego puede ser un medio estratégico para cambiar las condiciones de vida de las familias y comunidades, así como para fortalecer la soberanía alimentaria nacional e impulsar también las exportaciones. Sin embargo, esas potencialidades no están bien aprovechadas.



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

ISBN: 978-9942-8839-9-5



9 789942 883995