

✻ Foro de los
Recursos Hídricos

SÉPTIMO ENCuentro NACIONAL

Agua, Estado y Sociedad

Aportes para políticas públicas

Documentos de
discusión

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



 **Foro de los
Recursos Hídricos**

Agua, Estado y Sociedad

Aportes para políticas públicas

Documentos de discusión



© Foro de los Recursos Hídricos

Agua, Estado y Sociedad

Aportes para políticas públicas

Todos los Derechos Reservados

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

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

Edición: Carlos Zambrano, CAMAREN

ISBN: 978-9942-9960-7-7

Aportaron en la preparación de los documentos de este libro:

Soledad Aguirre, U. de Cuenca / Vanessa Barhm / Sylvain Bleuze, AVSF / Pedro Carrasco, CARE / Rosa Casamen, JAAPRE / Alejandro Cevallos / María Isabel Cordero, SENDAS / José Luis Coba, CESA / Patricio Crespo / Marcelo Encalada / Antonio Gaybor Secaira, CAMAREN / Rafael Gualichico, JAAPRE / Segundo Guayllas, ROSCGAE / Jorge Herrera / Edgar Isch L. / Guillaume Juan, AVSF / Fernando Larrea, U. de Cuenca / Rossana Manosalvas / Patricio Mena Váscquez / Paola Pila, PROTON / Guadalupe Rivadeneira / Francisco Román, CESA / Helder Solís, PROTON / Felipe Toledo, AVINA / Mesías Ugsiña / Antonio Ureta / Jeanneth Villarroel, AYUDA EN ACCIÓN / Fernando Villegas / Hugo Vinuesa, CESA-AVSF / Carlos Zambrano C., CAMAREN / Alex Zapatta, SIPAE.

Fotografía: Archivo CAMAREN, Carlos Zambrano, Nicolás Zambrano, Antonio Ureta, Ángel Loaiza, Rossana Manosalvas, Iván Kashinsky, Jaime Hoogesteger, CESA, Unión de afectadas y afectados por Texaco, Ayuda en Acción.

Diseño: graphus® 290 2760 • www.graphusecuador.com

Impresión: graphus® 322 7507

Tiraje: 1000 ejemplares
Quito, Ecuador, 2013

Reproducción autorizada si se cita la fuente:
Foro Nacional de los Recursos Hídricos Ecuador (2013) Agua,
Estado y Sociedad: Aportes para políticas públicas.

Contenido

PRESENTACIÓN	5
Mensaje inaugural	11
ESTUDIOS Y PROPUESTAS NACIONALES	19
Riego para el desarrollo	21
Las organizaciones comunitarias y el agua	51
Páramos, agua y cambio climático: problemática social, políticas y propuestas	89
La gestión comunitaria del agua para consumo humano y el saneamiento en el Ecuador	141
Propuestas de reforma al proyecto de Ley de aguas	225
La gestión del agua en los territorios	279
EXPERIENCIAS Y CASOS REGIONALES	333
El caso Texaco: una lucha por la vida	334
Experiencia de veeduría en la cuenca del Jubones	349
CONCLUSIONES	355
Acuerdos, propuestas y conclusiones del VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos	357



Presentación

El Ecuador, en materia de agua para la agricultura y para el consumo humano, así como para otros usos y aprovechamientos, vive en un contexto de cambios legales, económicos, institucionales, políticos y en cierta medida culturales, los mismos que demandan un análisis serio de la situación y la formulación de políticas públicas que respondan a grandes objetivos nacionales y sean coherentes con los principios y mandatos de la Constitución de la República aprobada en el 2008.

A partir del año 2000, cuando inició el Foro de los Recursos Hídricos, cada cierto periodo de realizan encuentros nacionales con delegaciones de todas las provincias del país, eventos que son un punto intermedio de acercamiento y debate de estudios y propuestas preparados meses atrás de manera participativa y en espacios colectivos. Se llevan a cabo Foros Provinciales o Regionales que permiten recoger aportes que surgen de las dinámicas, estudios y vivencias locales.

En la séptima edición del Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, realizado el 7 y 8 de junio de 2012, se contó con la participación de 855 delegados y delegadas de 23 provincias del país. Mujeres y hombres con distintos saberes y conocimientos, con puntos de vista posibles de acercar y con enormes deseos de que se mejore el acceso y gestión integral del agua.

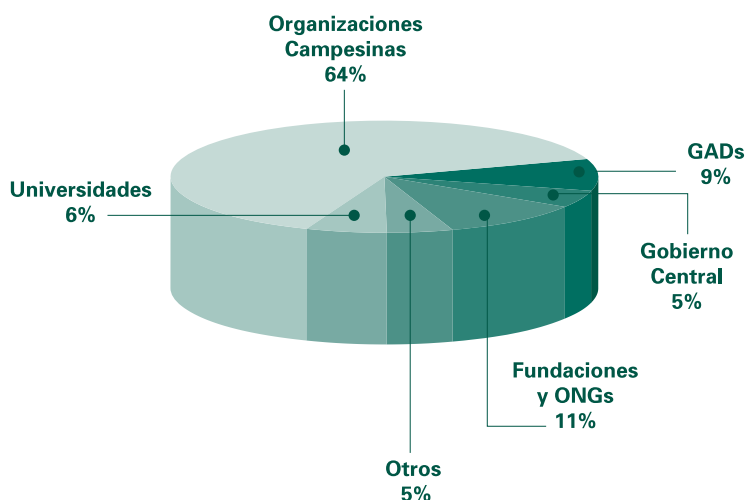
Entre los acuerdos finales de este evento se propuso que el Estado ecuatoriano declare el quinquenio del “Agua para la Vida” que esté dirigido a que, en estos cinco años, todas y todos los ecuatorianos tengamos acceso a agua de excelente calidad, garantizando el derecho humano al agua. Ello implica trabajar para contar con sistemas de operación adecuados, un sistema eficiente para el control y prevención de la contaminación, que los sistemas de riego generen mayor empleo y sean gestionados de manera compartida entre el Estado y las organizaciones, que los páramos y los bosques protectores relacionados con el agua sean

socialmente cuidados, que se cumpla con el orden de prelación en el uso del agua y la distribución con equidad a favor de los campesinos y que se cuente con los fondos presupuestarios suficientes, entre otras medidas urgentes para superar los problemas actuales.

Autoridades, técnicos y funcionarios de ministerios y de gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales junto a delegadas y delegados, representantes de instituciones y de organizaciones campesinas, de comunidades, pueblos y nacionalidades, de juntas comunitarias de agua potable y de juntas de regantes, fueron los protagonistas en el debate y resoluciones sobre varias problemáticas relacionadas con el agua, tomadas en el Séptimo Encuentro del Foro.

GRÁFICO 1

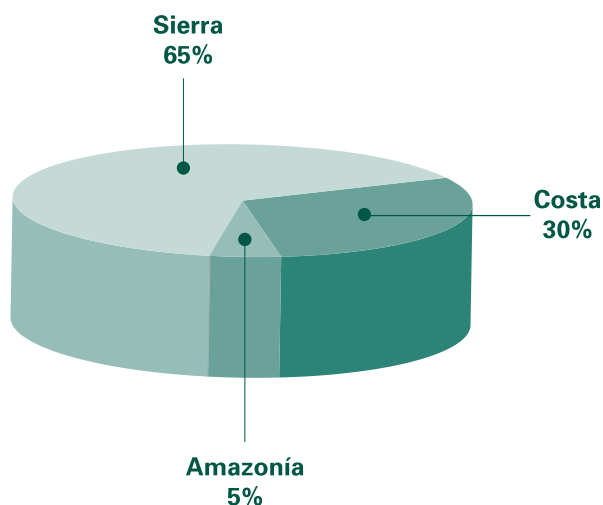
TIPOLOGÍA DE LOS PARTICIPANES DEL VII ENCUENTRO
DEL FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS



Las organizaciones campesinas tuvieron una importante participación con un 64% de los delegados. El sector público representado por las entidades del Gobierno Central, assembleístas, gobiernos autónomos

descentralizados y organismos públicos, tuvieron también una importante participación con un 14%.

En cuanto a la participación por regiones, la mayoría la tuvo la sierra con un 65%, sobre todo de las provincias de Pichincha, Chimborazo, Azuay y Loja; seguida de la costa con un 30%, con mayor presencia de: Guayas, Manabí y Esmeraldas. En cuanto a la Amazonía, las provincias de Napo y Pastaza fueron las que tuvieron mayor participación.

GRÁFICO 2**PARTICIPACIÓN POR REGIÓN**

Con enorme compromiso, hemos analizado, desde distintas perspectivas, el presente de las aguas en el Ecuador y planteamos alternativas válidas, responsables y democráticas que son hoy necesarias para avanzar en el camino de reconocer el carácter del agua como derecho humano.

❁ Los temas debatidos en el Foro

El VII Encuentro del Foro de Recursos Hídricos de junio 2012, al igual que en los encuentros anteriores, fue el punto de llegada de un extenso proceso de participación que abarcó el debate sobre la situación actual, aspectos teóricos sobre la gestión social del agua y las propuestas para hacer vigentes el derecho humano al agua y los derechos de la naturaleza.

Los centenares de asistentes vivieron un ambiente de diálogo y debate franco, plural y propositivo en el que se trataron temas de interés, previamente discutidos en mesas de trabajo, que sirvieron de insumo para el Encuentro.

Se analizaron varias problemáticas en torno al agua y el Encuentro aprobó propuestas de políticas públicas con responsabilidades en las entidades del Estado Central, de los gobiernos autónomos descentralizados y de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.

El riego para el desarrollo: fue un tema tratado en el marco de la descentralización del riego, teniendo como punto de partida la transformación de sistemas de riego en territorios de desarrollo; cumplir el mandato constitucional de redistribuir el agua con equidad y establecer



las alianzas público-comunitarias que fueran necesarias; la gestión compartida del riego demanda además la conformación de instituciones públicas especializadas a nivel nacional y provincial.

Agua, páramos y cambio climático: se resalta que los páramos son ecosistemas que cumplen funciones trascendentales en el ciclo del agua, espacios de recarga y regulación hídrica, captadores de carbono, pero a su vez territorios de vida de muchas comunidades y poblaciones de altura.

El cambio climático es un fenómeno que afecta a los páramos, pero también existen otras amenazas como el incremento de la frontera agrícola, la forestación inadecuada con especies exóticas y la destrucción de las fuentes hídricas y humedales.

Gestión del agua en territorios: más allá de la gestión por cuencas, abrió el debate las características que deben tener los consejos de cuenca para superar la visión estrecha que ve a la gestión como un problema de obras de infraestructura, sin considerar la participación y relaciones entre los distintos actores.

Agua de consumo humano y sistemas comunitarios: donde se trató a profundidad la importancia histórica y actual de la gestión comunitaria de los sistemas de agua potable que abarcan a casi una tercera parte de la población y que asumen también tareas en torno al saneamiento ambiental, concluyendo en propuestas que destacan la necesidad de la alianza público-comunitaria, como una estrategia clave para su desarrollo.

Propuestas de reforma al Proyecto de Ley de aguas: que se acompañó de un posicionamiento ante la consulta prelegislativa, que debería abarcar a todos los usuarios y juntas, con el propósito de contar con una Ley que recoja los planteamientos de comunidades, juntas, usuarios y organizaciones de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, definiendo además propuestas específicas que permitan contar con una Ley que incluya todas las facetas de la gestión de las aguas y de la indispensable participación social organizada.

Agua y petróleo: tema de gran interés que partió de conocer el proceso judicial que campesinos e indígenas de la Amazonía siguieron contra Texaco, caso histórico que contó con la expresa solidaridad del Foro, al tiempo que permitió abrir el debate frente a las amenazas de las industrias extractivas reconocidas como contaminadoras y grandes acaparadoras del líquido vital, afectando a poblaciones enteras y ecosistemas de alta biodiversidad.

Las organizaciones comunitarias y el agua , instancias vitales para lograr la gestión de las aguas principalmente en sus usos agrícolas y de consumo humano y que hoy enfrentan grandes retos para superar las dificultades, acoplarse a los cambios legales y avanzar a organizaciones sólidas, con democracia interna y representatividad, con capacidad de movilización y organización en instancias de segundo y tercer grado, sin olvidar las obligaciones que el Estado debería asumir con los usuarios del agua y sus organizaciones.

Mensaje inaugural

VII Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos*

Antonio Gaybor Secaira**

Compartimos similares sueños y hemos puesto esfuerzos aunados para ver pronto correr por toda nuestra patria el agua pura y fresca, para ver que sus fuentes y cauces estén llenos de vida, para que el agua vaya donde todas y todos, sin privilegios. A todos ustedes un abrazo, a quienes tomaron la posta en la maratón por el agua hace años atrás y a los que se sumaron en el camino, a los que vienen de lejos y desde cerca.



* Discurso de inauguración del VII Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos, Quito 7 de junio de 2012.

** Coordinador del Foro Nacional de Recursos Hídricos.

Estamos contentos de encontrarnos para el dialogo, al que no venimos con las manos vacías; traemos análisis y propuestas de política pública, fraguadas al calor de la organización social y del debate plural y democrático. En todas las regiones y en muchas provincias tuvieron lugar decenas de talleres y asambleas, a los que acudieron dirigentes de las juntas de agua y de riego, de organizaciones campesinas, indígenas, montubios y afrodescendientes, delegados de universidades y ONG`s.

Venimos convencidos de que hay que decirle al país que ya no es hora de aplazar, que urge comenzar ya. Que es el momento para armar una **agenda de trabajo del agua para la vida** y que nos comprometamos a cumplirla, mandatarios y nosotros.

En el 2008 se aprobó la Constitución y nos dio luces de esperanza. Se acopiaron anhelos transformadores represados por décadas de exclusión y olvido. Pero cuatro años después, muchos asuntos fundamentales siguen en cautiverio, el agua corre mas contaminada, los páramos y los bosques protectores, los bosques tropicales y los manglares van cayendo mas rápido y el agua disminuye por todas partes; cuatro años después, los más pobres del campo y la ciudad continúan consumiendo agua de mala calidad, que genera grandes problemas en la salud; cuatro años mas tarde, los campesinos no tienen más agua para cultivar sus pequeñas fincas, pero la ven pasar hacia la gran empresa cuyas plantaciones están pigmentadas de un esplendoroso verde oscuro aprovechando los mejores suelos, el clima de nuestro hermoso territorio y el saber y energía de los trabajadores.

Tenemos la certeza de que es posible y **totalmente viable que todas y todos los ecuatorianos bebamos agua de excelente calidad** en un plazo razonable, en todos los cantones, en la ciudad y en el campo.

Tenemos la firme convicción que los 3.5 millones de compatriotas que dependen de los sistemas comunitarios, sólo podrán acceder a agua de excelente calidad y a servicios de saneamiento, si se aplica la disposición constitucional sobre la alianza público- comunitaria, si se cuenta con políticas y un plan nacional vinculante, elaborado entre todos, que establezca metas, estrategias y financiamiento necesario. Tenemos la

seguridad que eso será posible si los gobiernos cantonales y empresas públicas de agua potable, así como el gobierno central apuestan por la aplicación plena del derecho humano al agua.

La experiencia y el análisis crítico de nuestra realidad nos hacen pensar que ni los municipios solos, ni las juntas de agua solas están en condiciones de resolver el tema del agua y servicios de saneamiento en el campo. La alianza es estratégica, de la que no puede estar ausente el gobierno central.

Pero la alianza público-comunitaria no implica subordinación, la entendemos como cooperación mutua, que apuesta por objetivos de vida.

Sería ingenuo imaginar ese nuevo escenario al margen de la voluntad política de quienes ahora tienen la capacidad de decidir en nuestro nombre. Sería ingenuo que avancemos en esa perspectiva sin contar con la inteligencia y la fuerza transformadora de las organizaciones sociales que están ligadas a la gestión y uso del agua. En definitiva, podemos avanzar en esa dirección sosteniendo un proceso participativo, profundamente democrático y respetuoso.

Están presentes en este VII Encuentro cientos de delegados que representan a más de 4.800 juntas de regantes del Ecuador, de agricultores que cultivan la tierra con riego y también de varias organizaciones campesinas, de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y de montubios que hacen agricultura de secano o temporal. En múltiples talleres y debates hemos ratificado la necesidad de dejar atrás el modelo convencional de riego, ejecutado por cerca de 70 años.

Simple y llanamente, el punto de partida es convertir al **riego en un medio clave para el desarrollo**, para que los pobres del campo puedan diversificar y mejorar la producción, mejorar el empleo y los ingresos; que apostemos para que la soberanía alimentaria deje de ser un *slogan*.

Por más de 30 años se ha dado oído pleno al neoliberalismo y con la arrogancia propia del poder se menospreció el saber y el aporte de los campesinos. Estamos en el momento impetuoso de cambiar de rumbo

en el riego. Rescatemos los factores exitosos de nuestra práctica, juntémoslos con otras fuentes del saber y con ello proyectémonos hacia el futuro.

Convirtamos a cada sistema o grupo de sistemas de riego en **territorios de desarrollo**, donde se concentre la acción mancomunada de las entidades del estado central y provincial, donde tenga lugar la investigación, la capacitación y el crédito.

Avancemos apoyados en tres grandes pilares estratégicos, la gestión compartida de los sistemas de riego, el manejo de la postcosecha y la agroindustria campesina, así como en la comercialización asociativa.

Si en verdad queremos avanzar tenemos que cambiar las formas de producción. Queremos que las fincas sean más productivas, pero a la vez que cuiden las condiciones de trabajo de los campesinos y obreros del campo, que los consumidores no solo valoremos los alimentos por los patrones convencionales de la calidad, sino también por las formas cómo son producidos. Queremos una agricultura socialmente justa, que se geste con valores profundamente solidarios, una agricultura que recupere nuestros suelos y el equilibrio ecológico.

La agricultura empresarial va viento en popa, alcanza su codiciado objetivo que es obtener grandes ganancias. Aspiramos que en el futuro las políticas y rentas estatales vayan a favor de los excluidos, de la agricultura familiar y subfamiliar.

La autoridad del agua está llamada a implementar políticas de prevención y control de la contaminación; de manejo sostenible de los ecosistemas que tienen influencia con el ciclo del agua; de asignación de autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua teniendo en cuenta las necesidades de cada territorio, estableciendo prioridades, tomando en cuenta que lo primero es el consumo doméstico y luego el uso para la agricultura que va hacia la soberanía alimentaria. Pero esto lamentablemente no es su prioridad.

Poco o nada se conoce en las ciudades y hasta en ciertas zonas rurales sobre la experiencia y el gigantesco aporte dado a la sociedad por las

organizaciones comunitarias de riego y agua de consumo doméstico. Décadas y siglos de vigencia y gran aporte a la sociedad. Son nada menos que unas 12.000 organizaciones. Ciertamente, muchas anónimas, pero que no están pintadas en la pared, que trabajan todos los días. Distribuyen el agua a las familias más pobres del campo e inclusive a ciertos barrios urbanos y canalizan el agua a los agricultores; administran, operan y mantienen la inmensa mayoría de los sistemas de riego del país, la mayor parte de los cuales se establecieron sin ningún apoyo del Estado.

Esas células de organización de la sociedad tienen una enorme capacidad, no solo para mejorar sus sistemas comunitarios, sino una gran potencialidad para transformar la gestión del agua a nivel más general, en los espacios del cantón, de la provincia y de la nación. Pero la amarga ironía es que por décadas el Estado cuando no las ignoró, simplemente las utilizó con las prácticas clientelares, exigiéndoles fidelidad política con el poder.

Hay dos procesos simultáneos en los que hay que avanzar. Primero, hay que potenciar la organización de primer grado para mejorar la gestión y la prestación de servicios de agua para consumo doméstico o para riego y, segundo, hay que apoyar la articulación de ellas en espacios más amplios.

Avanzar en el desarrollo de una sociedad democrática supone contar con organizaciones sociales sólidas. Para avanzar en los procesos de descentralización es necesario crear dentro de las entidades públicas espacios de participación auténticos para las organizaciones de primero y segundo grado, para la toma de decisiones y para el control social.

La Asamblea Nacional tiene deudas con el país. El proyecto de Ley de aguas no pudo perfeccionarse y más bien tiene grandes incoherencias de forma y deficiencias de fondo. Es necesario que se rescaten los planteamientos hechos por los movimientos campesinos, los pueblos y nacionalidades y múltiples organizaciones de usuarios de agua, como las juntas de regantes y juntas de agua potable. Es fundamental contar con capítulos muy claros sobre la gestión comunitaria de sistemas de agua potable, la gestión compartida de los servicios de riego y agua; hay necesidad de una amplia sección sobre la prevención y control de la contaminación y sobre la redistribución del agua, que evite la concentración y favorezca también

el desarrollo de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria; es inaplazable normar a favor del manejo sostenible de los ecosistemas de altura. Es trascendental operativizar la auténtica participación social para que esta no se reduzca a una simple formalidad y termine en el vergonzoso manipuleo social y que más bien se abran las puertas para que las organizaciones estén en la formulación, ejecución y control de la política pública sobre el agua.

Un aspecto estratégico para avanzar en el asunto del agua es contar con una institucionalidad nacional y local competentes, profundamente democráticas, especializadas en los diferentes temas relacionados con el agua. Nos sentiremos contentos cuando en las instituciones seamos recibidos con profundo respeto como cuando entramos en nuestras casas y nuestros funcionarios y técnicos demuestren capacidad, compromiso y rostro humano.

Requerimos un cambio profundo en la autoridad única del agua, que se dedique a la gestión del agua y no a la obra hidráulica; necesitamos una entidad de riego nacional y en cada provincia, especializadas en el tema, con directorios en los que actúen los campesinos sin riego y los regantes, el gobierno central y el gobierno provincial, las universidades y otros representantes relevantes. Estamos convencidos de que este es el pilar clave sobre el cual se edifique la nueva institución pública del agua.

En materia de agua de consumo doméstico, igualmente se necesita una autoridad nacional especializada, democrática, con directorio que tenga representación de diferentes sectores, que elabore la política y los planes nacionales, que oriente y controle la política municipal. Que sea una entidad que también controle la calidad del agua y que encauce la plena vigencia del derecho humano al agua.

Nos seguimos reuniendo y organizando, continuaremos en el análisis y en la generación de propuestas porque apostamos para que se recuperen y conserven los páramos y ecosistemas de altura, reguladores del ciclo hidrológico, mucho más amenazados ahora con el cambio climático más severo. Hay una urgencia impetuosa para ser catalogados como sectores estratégicos, de interés nacional.

No podemos darnos el lujo de dejar que las cosas sigan su curso. Es impostergable actuar ahora. Hay que establecer regulación y limitación al dominio de la propiedad sobre la tierra. Es fundamental que cada páramo y otros ecosistemas de altura tengan su plan de manejo y que su gestión sea de carácter social y participativo, que se reconozcan los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones que tienen directa relación con otros lugares. La conservación no puede dejar de estar asociada con el aprovechamiento sustentable. Y de esto hay buenas experiencias en nuestra región.

No estaremos contentos hasta que los ecosistemas recuperen sus funciones biológicas y ecológicas, hidrológicas y sociales, culturales y económicas.

Con ustedes compañeras y compañeros logramos una gran conquista. Una disposición constitucional para que el agua concentrada en pocas manos se canalice a favor de los campesinos. Sin duda que se trata de un mandato que tiene una vocación transformadora y, porque no decirlo, revolucionaria. Hay una deuda que no se paga a los campesinos.

La amarga ironía es que en la orientación de la política pública sobre el agua pesó más el interés por las grandes obras hidráulicas que la gestión del agua basada en la equidad y en el manejo sostenible de las fuentes de agua, en prevenir y descontaminar el agua y en el manejo estratégico de las autorizaciones.

Por supuesto que aún abrigamos la esperanza que la fuerza de la razón y de la justicia brille y que miles de familias campesinas puedan pronto abrir compuertas y surcos para regar sus campos.

El país ha cambiado, hay transformaciones importantes en varias esferas y hemos obtenido una abundante masa de recursos. Los asuntos olvidados de la política pública son el agua, el campo y los campesinos. El país mantiene una factura impagada a los más pobres y a la naturaleza. No podremos estar contentos sino cambiamos ese escenario.

En múltiples talleres y asambleas del Foro hemos llegado a una categórica conclusión que **ahora le toca al agua**. Es imperioso poner en práctica los derechos y mandatos constitucionales. Es urgente que aunemos nuestra inteligencia y esfuerzo para dejar atrás la vieja política clientelar, que renovara de manera sistemática las estructuras perversas del atraso y la destrucción.

Mañana que retornemos a nuestros habituales lugares de trabajo, del Carchi hasta Loja, de Esmeraldas hasta El Oro, de Manabí a Sucumbíos, de Galápagos a Zamora, no olvidemos que bajo el cielo hermoso de Quito hemos escrito páginas que servirán para una patria mejor. No olvidemos que su esfuerzo individual aunado al de todos nosotros, se transforma en una fuerza emancipadora.



ESTUDIOS Y PROPUESTAS NACIONALES



Riego para el desarrollo



© Foro de los Recursos Hídricos

Comisión de trabajo (*)

Ligia Aranda; Sistema de Riego Río Cañi – Santiago, Bolívar
Sandra Báez; CESA
Alejo Baque; CNC - EA - UPOCAM
Emerson Bravo; Sistema de Riego Montúfar, Carchi – Foro Sierra Norte
Lautaro Cabrera; Sistema de Riego Ducos Rájaro, El Oro
Euclides Cevallos; Comunidad Cariacu, Pichincha
Byron Coral; Foro Manabí
Ángel Farez; Junta de Riego Tahuín, El Oro
Antonio Gaybor; CAMAREN
Romelio Gualán; CNC - EA
Luis Heredia; Consultor
Gonzalo Jaramillo; Foro de Loja, Universidad Nacional de Loja
Jorge Looor Cevallos; CNC - EA- UPOCAM
Cecilia Mayalita; Foro de Recursos Hídricos de El Oro
Luis Manosalvas; CNC - EA
Mario Moncada; Junta de Riego Tahuín, El Oro
Fernando Oleas; Junta de Usuarios de Riego Chambo, Chimborazo
Italo Palacios Anzules; Pre Corporación de Sistemas de Riego de la Región Costa
Marcelo Palacios Olvera; CNC - EA
Dilmo Párraga; CNC - EA - UPOCAM
Carlos Rodríguez González; Sistema de Riego San Vicente de Colonche, Santa Elena
Francisco Román; CESA
Jaime Sacoto; Sistema de Riego Manuel de J. Calle
Martha Salas; Sistema de Riego Cruzpamba, Imbabura
Raúl Salas; Foro de Recursos Hídricos Cotopaxi
Carlos Villagómez; Junta de Usuarios de Riego Chambo, Chimborazo
Fernando Villegas; AEJUR
Mesías Ugsiña; Junta de Riego Río Blanco-Quimiag
Antonio Ureta; Foro de Recursos Hídricos de Manabí
Carlos Zambrano; CAMAREN
Alex Zapatta; SIPAE

Sistematización y redacción del documento:

Antonio Gaybor Secaira, CAMAREN

Revisión:

Carlos Zambrano C., CAMAREN

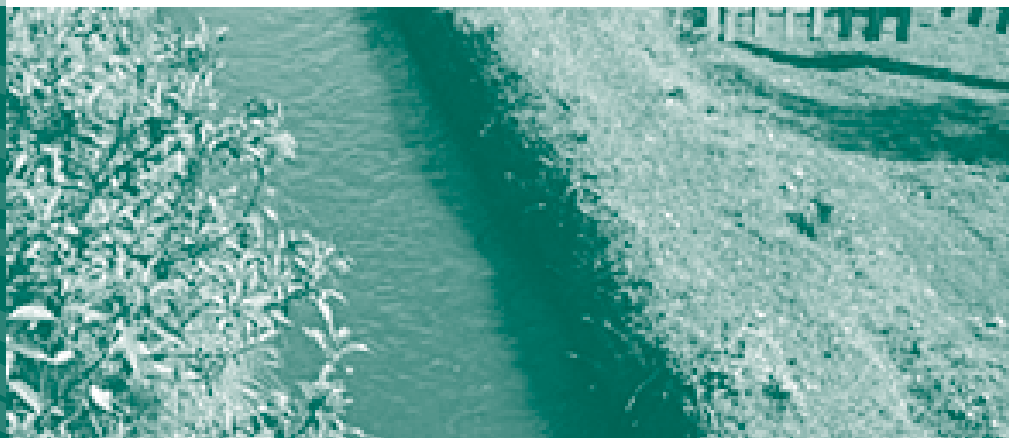
(*) Para la elaboración del documento primero se hizo una consulta a las organizaciones y Foros Provinciales, en base a un formulario. En el primer taller se presentó una sistematización, luego se realizaron varios talleres con los miembros de la Comisión. Los borradores de los documentos fueron enviados a los Foros Provinciales y a organizaciones sociales relacionadas con la agricultura bajo riego.

Quito-Ecuador

Contenido

SITUACIÓN ACTUAL DEL RIEGO	24
Riego un gran legado social y cultural	24
Aporte gigantesco de la agricultura con riego	26
Subutilización del riego: pérdidas descomunales para la sociedad	27
Política de riego centrada en la infraestructura y no en el desarrollo	32
Marco legal y política pública empantanada	33
Políticas de riego e institucionalidad atrasadas	35
La concentración del agua de riego en pocas manos	37
PROPUESTA DE POLÍTICA: RIEGO Y REVOLUCIÓN AGRARIA	39
Redefinición del enfoque del riego: punto de partida	39
Objetivos	40
Las prioridades	41
Modelo alternativo de desarrollo de la agricultura bajo riego	41
Políticas y planes de riego	43
Modelo de gestión de riego	44
Transferencia de sistemas públicos a los agricultores	46
Ley de aguas	46
Institucionalidad	47





Situación actual del riego

✻ Riego un gran legado social y cultural

Lo que tenemos hoy sobre riego en el Ecuador es producto de décadas y siglos de trabajo. Hay una inversión gigantesca, la mayor parte de ella es fruto del trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades y campesinos del Ecuador, que diseñaron y construyeron **sistemas comunitarios** desde la época precolonial hasta la actualidad. Según las cifras oficiales, alrededor del un tercio del área con infraestructura de riego del Ecuador se estableció con el esfuerzo de los pobladores de esas localidades, generalmente sin ayuda del Estado.

Desde hace siete décadas se comenzó a establecer los **sistemas de riego públicos** financiados, buena parte, con préstamos externos, que hasta hoy son pagados por toda la sociedad ecuatoriana. El **riego individual**, se amplió de manera explosiva en las tres o cuatro últimas décadas, constituyendo la mayoría del área cultivada del Ecuador, parte de la cual se riega con agua concesionada por el Estado y otra proporción o quizás mayor, con agua cuyo uso no está autorizada por el Estado.

CUADRO 1

SUPERFICIE CON INFRAESTRUCTURA DE RIEGO EN EL ECUADOR, 2011
(no incluye área regada con agua sin concesiones del Estado)

TIPO DE RIEGO	SUPERFICIE (HA.)	%
Comunitario	386.666	34
Público	266.000	23
Individual	484.519	43
SUMAN	1.137.185	100%

Fuente: SENAGUA. Concesiones a diciembre del 2010, para estimación del riego individual y comunitario.
MAGAP-Subsecretaría de Riego y Drenaje- Plan Nacional de Riego, para estimación de área de sistemas públicos.
Elaboración: CAMAREN.

Hay que reconocer que la superficie con riego comenzó a crecer de manera importante a partir de la década de los cincuenta y muy especialmente desde los años setenta del siglo anterior, a partir de los cuales el Ecuador entra en un proceso más acelerado de crecimiento de la agricultura empresarial y de mejora de la agricultura campesina dentro de ciertos sistemas públicos.

Vivimos en medio de profundas contradicciones. Una parte el **área que hoy tiene riego esta subutilizada** mientras miles de campesinos quieren tener riego. Pese al enorme esfuerzo de las generaciones precedentes y de la actual, **la superficie con riego aún es limitada**, si tomamos en cuenta la disponibilidad de recursos naturales con los que contamos, pero los costos de incorporación de riego son cada vez más altos, debido a la mayor distancia de las fuentes de agua disponibles.

Del área total cultivada en el Ecuador que alcanza alrededor de siete millones de hectáreas, solo el **16% estaría con infraestructura de riego**, que cuenta con autorizaciones para utilización de agua por parte del Estado.

El legado histórico no solo constituye la inversión y la infraestructura. El país ha construido una **cultura de producción** bajo diversas modalidades,

con lo cual se hace una sustancial contribución al **consumo nacional** de productos básicos, así como a la **exportación** y generación de divisas.

Durante este largo proceso histórico se mantienen y crecen **las organizaciones** comunitarias y de campesinos, que de manera autónoma administran, operan y mantienen sistemas comunitarios y algunos públicos. Ese **saber popular** hemos capitalizado, pero aún tenemos mucho que aprender de él y a su vez enriquecerlo con otras fuentes de saberes.

✿ Aporte gigantesco de la agricultura con riego

Es bien conocido que ciertos renglones de la agricultura de **exportación** lograron ser competitivos en el mercado mundial gracias a la incorporación del riego en los procesos de producción. Hoy en día toda la producción de banano y flores, de hortalizas y frutas de exportación se realizan con riego. Buena parte de la producción de tipo empresarial o generada en la pequeña y mediana unidad productiva, que va al **mercado nacional** también viene de la agricultura bajo riego, como es el caso del azúcar y arroz, frutas y hortalizas, leche y cárnicos, leguminosas y gramíneas.



Con el riego hemos diversificado e intensificado la agricultura, con el consiguiente incremento sustancial del **empleo**. Todo esto conduce a un incremento importante en el nivel de los **ingresos** de los agricultores y, porque no decirlo, favorece la acumulación de capital.

Subutilización del riego: pérdidas descomunales para la sociedad

El riego brinda importantes contribuciones económicas, sociales, culturales. Pero lamentablemente sus potencialidades no son aprovechadas de manera plena. Y esto no solo tiene que ver con que no incorporemos nuevas áreas para producir con riego. Lo que queremos hacer referencia es que en el área que cuenta con infraestructura de riego, solo hemos logrado alcanzar **resultados medianos** con respecto a los objetivos que se propusieron cuando se instalaron los sistemas de riego. Esto es, incrementar de manera sustancial los ingresos de los agricultores, favorecer el consumo nacional, substituir las importaciones de alimentos que son posibles de producirse en el Ecuador, así como mejorar los niveles de exportación.

En otras palabras, **hemos perdido oportunidades** muy importantes para salir del atraso, pese a contar con medios para avanzar. La causa fundamental de este retraso es la aplicación de un modelo de riego convencional, centrado en la infraestructura y una política agraria con un fuerte sesgo a favor de la gran empresa, que si logra crecer.

- Uno de los principales problemas es la **baja productividad**, en la mayoría de los sistemas de riego los rendimientos son muy reducidos. Esto tiene enormes repercusiones económicas para los agricultores y la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, los costos de producción son relativamente altos, lo cual frena las posibilidades de ingresar satisfactoriamente en el mercado exterior, con algunos productos que no son tradicionales de exportación de nuestro país. Hay que reconocer que en algunos sistemas hay alta productividad esto se da donde existen condiciones internas favorables y apoyo del Estado y en algunos casos ONG's, en un trabajo mancomunado.

Con los bajos niveles de productividad que tenemos en algunos productos estratégicos, tampoco podemos enfrentar de manera satisfactoria la entrada de productos desde el exterior, sea que estos estén o no subsidiados, por ejemplo con maíz duro o soya.

De allí que uno de los desafíos fundamentales inmediatos y mediatos es aprovechar satisfactoriamente lo que tenemos para lograr incrementar la productividad y con esto disminuir los costos unitarios de producción, lo cual es bueno también para los consumidores.

Incrementar la productividad en áreas de riego no es una tarea imposible. Por el contrario, las áreas de riego constituyen espacios donde es mucho más factible hacer transformaciones profundas para incrementar la productividad, mejorar los grados de diversificación productiva, establecer sistemas sostenibles de manejo de recursos naturales, fortalecer la organización social, desarrollar mayores capacidades entre los agricultores, profundizar en valores como el trabajo colectivo, la solidaridad, la equidad y la multiculturalidad. En definitiva desarrollar nuevas formas dignas de trabajo y construir desde allí una sociedad distinta, democrática. Pero esto no se podrá lograr haciendo lo mismo que antes.

- El retraso en el desarrollo tecnológico de la producción agropecuaria bajo riego y la falta de diversificación de la producción limitan seriamente la generación de mayor **empleo** dentro de las fincas pequeñas y medianas. Esto unido a la baja productividad a que se hace referencia anteriormente, conduce a que los campesinos tengan bajos niveles de **ingresos**, lo cual contribuye a mantener los altos índices de pobreza, con las consiguientes secuelas.
- **La baja utilización del área** con infraestructura de riego es alarmante en el Ecuador. Hay cifras sorprendentes. De acuerdo con el Plan nacional de riego (borrador), de la superficie disponible con infraestructura de riego solo seis de cada diez hectáreas están regándose dentro de los sistemas públicos y cinco de cada diez hectáreas se riegan en los sistemas comunitarios¹. Ejemplos relevantes sobre el tema son

1 MAGAP-CESA Plan Nacional de Riego.

los sistemas de Zapotillo y Babahoyo, donde hay una gigantesca inversión del Estado y solo se cultiva el 25% y el 35% del área de cada uno de esos proyectos, respectivamente.

La baja utilización del área regable dentro de los sistemas públicos y comunitarios se debe a múltiples factores, entre ellos los siguientes:

- En la mayoría de los sistemas está **inconclusa la infraestructura**, es decir, no se cuenta con canales secundarios y terciarios. Hemos construido a medias, está incompleto.
- Los niveles de eficiencia de conducción de agua son muy reducidos, esto es, de la cantidad tomada desde la fuente a nivel de bocatoma, solo una baja proporción llega a las parcelas, lo cual disminuye la posibilidad de cubrir mayores áreas de cultivo. Este fenómeno es más agudo en los sistemas comunitarios que tienen canales sin revestimiento.
- Los niveles de **eficiencia de uso** de agua en el proceso productivo también son bajos, debido a que predomina el riego por gravedad. Se estima que en el año 2000, del área total regada solo en el 22% se utiliza riego por presión². Esto también está asociado a la cultura del desperdicio y la falta de apoyo para incorporar mayor equipamiento dentro de las fincas pequeñas y medianas.



2 III Censo Nacional Agropecuario, 2000.

- Se han **reducido los caudales** de agua en la fuente, debido al poco o ningún manejo de la microcuenca o cuenca hidrográfica a la que está articulado el sistema de riego.

Aquí está un gran desafío, cuya resolución se ha postergado por décadas.

- Es evidente el **desarrollo heterogéneo y disperso de las organizaciones**, siendo muy débil dentro de los sistemas públicos. La práctica clientelar establecida por los gobiernos locales y nacional y el enfoque convencional prevaleciente por décadas, más el pobre criterio de que los sistemas públicos deben ser administrados, operados, y mantenidos por el propio Estado, llevó a que no exista ninguna intención del sector público para fortalecer las organizaciones de agricultores dentro de los sistemas de riego.

Tampoco se puso interés para que las organizaciones de regantes puedan asumir otras funciones como la capacitación, la transformación y comercialización de productos, claro está en alianza con el Estado.

Debemos tener presente que hay una gran proporción de juntas de regantes que revelan gran capacidad gestión, pero las organizaciones de segundo grado son pocas. Ahora que el proceso de descentralización avanza, es fundamental contar con organizaciones sólidas a nivel provincial y nacional.

Tomando en cuenta que la Constitución estableció la opción de la “alianza público comunitaria” y además existiendo la experiencia de que la mejor gestión de los sistemas de riego es la que realizan los propios usuarios, es imprescindible replantear el modelo de gestión de riego en el país.

- El **deterioro de las fuentes y de la calidad del agua** es creciente, en efecto, la mayor parte de las fuentes superficiales de agua están contaminadas. No escapa de la contaminación el agua subterránea que es utilizada para consumo doméstico, abrevadero y riego dado el modelo agrícola intensivo en el uso de agrotóxicos que prima en



el país. El crecimiento industrial, la falta de tratamiento de las aguas servidas, el mal manejo de desechos sólidos, contribuyen a que la contaminación crezca de manera sistemática. Se trata de un fenómeno que no ha sido preocupación de la política pública tanto nacional como local.

Pese a que la Constitución manda a gestionar el agua por cuencas hidrográficas, la política pública que desarrolla la SENAGUA se centra en el desarrollo de obras hidráulicas, antes que en el manejo social y sostenible de los ecosistemas relacionados con el agua y en establecer los sistemas de prevención y control de contaminación. Para el efecto, evidentemente es necesario establecer un sistema de financiamiento que parta del criterio de contar con una contribución importante de los usuarios del agua, especialmente de los que tienen altos niveles de ganancia en los procesos de producción³. Hasta la actualidad, después de cuatro años de vigencia de la Constitución, no hay un solo Comité de Cuencas operando satisfactoriamente.

3 Ver Foro de Recursos Hídricos. El riego, participación y financiamiento. Quito, 2008.

Política de riego centrada en la infraestructura y no en el desarrollo

El hecho que con el riego solo hayamos logrado niveles medianos en el cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y culturales, particularmente en los sistemas públicos, se debe en gran medida, a que en el país ha imperado una política agrícola donde el riego es visto como incorporación de infraestructura.

Desde el Estado no se indujo cambios positivos en las formas de producción, poca o ninguna preocupación se pone en mejorar los recursos naturales disponibles en cada sistema, como por ejemplo nivelar los suelos para realizar agricultura eficiente en zonas arroceras, o subsolar suelos dentro de ciertas regiones andinas. La política pública muy poco hizo para disminuir el desperdicio del agua y crear mecanismos y culturas de uso más eficiente de este recurso. Más bien hemos seguido bajo la creencia de que el agua es un recurso abundante, inagotable y gratuito que nos da la naturaleza, donde el desperdicio es visto como un asunto normal.

Las propias normas actuales contenidas en el **COOTAD**, para la transferencia de competencias, se inspiran en el **viejo modelo de riego**, donde la infraestructura constituye el eje de la política pública.

No ha sido parte de la agenda pública fortalecer las **organizaciones** de agricultores que cultivan la tierra con riego, respetando sus propias formas y culturas. Tampoco es parte de las estrategias públicas, la **capacitación** a los campesinos, el apoyo al desarrollo de formas asociativas de transformación y comercialización de productos.

Un aspecto común de las siete décadas de política pública sobre riego es el **clientelismo**, que genera una perversa subordinación de las organizaciones frente a las instituciones públicas locales y nacionales, cuyos personeros exigen fidelidad incondicional a cambio de modestas contribuciones para el desarrollo de los sistemas bajo riego (cemento, mangueras, compuertas, etc).

Marco legal y política pública empantanada

Las organizaciones sociales y el Foro de los Recursos Hídricos realizaron estudios sobre la problemática del agua y de sus usos, con base a lo cual se formularon varias propuestas, algunas de las cuales fueron incorporadas en la **Constitución de Montecristi**. Junto a los derechos de la naturaleza y a los principios de la participación, se estableció el derecho humano al agua y pasó a ser considerado el agua como uno de los sectores estratégicos, se definió que en el plazo de un año el país debe contar con una nueva Ley de aguas (Transitoria N°1), así como redistribuir el agua de riego concentrada en pocas manos a favor de los campesinos (Disposición Transitoria 27).

Las normativas inferiores y la política pública sobre agua y riego están profundamente retrasadas o son contradictorias a lo dispuesto en la carta magna. Lo más grave es que inclusive **se llega a violar la Constitución**. Han pasado alrededor de tres años y medio y no contamos con la nueva Ley de aguas. El plazo para la redistribución del agua de riego a favor de los campesinos, venció hace año y medio y hasta la fecha no se ha hecho absolutamente nada sobre el tema, por el contrario, lo que está haciendo la SENAGUA es legalizar el uso del agua que esta al margen de la Ley, a favor de pocas empresas.

La **transferencia de competencias** a los gobiernos autónomos provinciales esta inspirado en el viejo modelo de riego, vigente en el Ecuador desde mediados de los años 40. Uno de los temas de fondo constituye el modelo de riego y de gestión sobre el cual se diseña la normativa, la institucionalidad y la política sobre riego y desarrollo agropecuario.

El Foro de los Recursos Hídricos después de amplios estudios y debates entre las organizaciones de regantes ha elaborado su propuesta, en el sentido de que "cada sistema o grupo de pequeños sistemas de riego público o comunitario deben transformarse en **un territorio de desarrollo integral** de la producción agrícola, donde se gesten formas de comercialización y transformación de productos, que sea un espacio donde se desarrollen valores de solidaridad y donde la organización social se constituya en el motor que impulse los cambios a lo interno de las localidades y contribuya a un cambio de la provincia y del país.

Debe fundamentarse también en la gestión compartida del riego y del desarrollo”.

“Hemos destacado que en el nuevo modelo de riego, los recursos financieros no irán solo a infraestructura sino a potenciar la agricultura, a mejorar la comercialización, a establecer sistemas agroindustriales asociativos, a la capacitación, a fortalecer la organización social”⁴.

De acuerdo a la experiencia del Ecuador y de otros países tanto del norte como del sur, es evidente que la mejor **forma de gestión**, esto es, administrar, operar y mantener, es cuando estas funciones la asumen los agricultores. El Foro ha planteado que éste es un principio que debe implementarse en el país. Sin embargo, para los “sistemas públicos no transferidos” con la resolución del Consejo Nacional de Competencias, lo que hace es entregar estas funciones a los Consejos Provinciales y al Gobierno Nacional.

Los proyectos **multipropósitos, binacionales e interprovinciales** en cuanto al riego, no deben ser gestionados de manera distinta al resto de sistemas de riego públicos como lo establece el Consejo Nacional de Competencias. La SENAGUA no es la entidad competente para manejar el riego en estos sistemas, como tampoco el uso que se dé al agua para otros fines. La competencia de la SENAGUA está en el manejo de las cuencas y del gran embalse. Esta situación ha llevado a crear una profunda crisis e incoherencia en la gestión del riego

Hasta la fecha, junio de 2012, el Ecuador no cuenta con el **Plan Nacional de Riego** y en ninguna de las **provincias** del país hay procesos para elaborar de manera participativa los planes provinciales, que deben formularse tomando en cuenta el marco referencial del plan nacional de riego.

Algunas autoridades provinciales ven la **descentralización** de competencias de riego como una especie de “autonomismo” y la preocupación de fondo está exclusivamente en la infraestructura, captando recursos que vengan desde el Gobierno Central. Hay que reconocer que existen experiencias distintas, muy próximas a ciertas propuestas del Foro, que están en

4 Foro de los Recursos Hídricos. Hacia una agenda de trabajo para el desarrollo agrario provincial bajo riego, 2 de agosto, 2011.

marcha en Tungurahua por ejemplo, que no han sido recogidos en las normativas del Consejo Nacional de Competencias (CNC). Ciertamente que son experiencias en construcción y aún parciales, pero que merecen ser analizada de manera crítica para repensar nuestras políticas públicas.

La **tecnificación** del riego es vista como una simple incorporación de riego presurizado en la resolución de la CNC. Claro que es una parte importante de la tecnificación, pero no es suficiente. Se requiere hacer cambios importantes en las formas de producción, lo que implica avanzar en el desarrollo de capacidades. La tecnificación no es posible alcanzarse si no esta articulada a mejores formas de comercialización y precios que alienten los cambios tecnológicos.

Políticas de riego e institucionalidad atrasadas

Hay que partir reconociendo que el Gobierno Nacional hizo un importante esfuerzo de financiamiento y búsqueda de una nueva institucionalidad. La supresión de las corporaciones fue un buen paso, pero la alternativa no se estableció. Claro que se pretendió establecer una institución nacional de riego que le de un giro a la política convencional e impulse el cambio dentro del sector rural pero terminamos creyendo en las viejas fórmulas de instituciones incompetentes y con los vicios de la vieja burocracia. Entre el 2008 y el 2009, también se entregó importantes recursos para el riego, pero sin contar con una política que deje atrás el viejo modelo.

El manejo de los recursos por parte del MAGAP-INAR ha sido muy cuestionado. Se declaró una emergencia con la cual se contrató de manera masiva múltiples obras en diecisiete provincias, muchas de esas obras improvisadas, entregándose adelantos sustanciales a los contratistas, algunos de cuyos proyectos aún no se concluyen. La distribución de los recursos por provincias fue profundamente inequitativo, en ningún momento se dió opción para que los agricultores opinemos y definamos el alcance de la política.

Los grandes proyectos fueron contratados desde la administración central. En algunas provincias la mayor cantidad de los recursos se concentraron en pocos proyectos, generalmente en aquellos con fuerte presencia de la agricultura empresarial como ocurrió en la provincia del El Oro, a esta

provincia se canalizó el 32.5% del monto contratado en todo el país. La mayor parte de estos recursos se destinaron a dos sistemas públicos de riego y los contratos a muy pocas empresas.

CUADRO 2

RESUMEN INVERSIÓN INAR

PROVINCIA	MONTO %	
Esmeraldas	1.448.373,50	1,2
Carchi	7.179.555,28	6,1
Imbabura	3.841.241,60	3,2
Pichincha	13.668.207,12	11,5
Cotopaxi	10.029.647,66	8,5
Tungurahua	6.468.623,81	5,5
Pastaza	403.470,43	0,3
Chimborazo	9.844.422,71	8,3
Bolívar	2.890.484,00	2,4
Manabí	1.216.996,17	1,0
Santa Elena	517.586,59	0,4
Guayas	7.282.226,63	6,1
Los Ríos	644.082,30	0,5
El Oro	38.558.986,85	32,5
Cañar	1.710.012,12	1,4
Azuay	7.739.778,35	6,5
Loja	5.022.391,20	4,2
TOTAL	118.466.086,32 100	
ESTUDIOS Y DISEÑOS	2.666.496,20	
TRANSFERENCIAS Y CONVENIOS	16.437.975,85	
TOTAL INVERSIÓN INAR	137.570.558,37	

Fuente: MAGAP-INAR.

El Foro planteó crear una institución altamente técnica que defina la política nacional, que establezca el plan nacional de riego; una entidad profundamente democrática, integrada por un directorio en el que participen los agricultores, universidades y representantes de entidades del sector, un Instituto Nacional de Desarrollo Agrario bajo Riego (INDAR), pero el Ministerio de Agricultura se aferró en crear una institución inspirada en el viejo modelo de riego (INAR). Las consecuencias nefastas están a la vista.

La concentración del agua de riego en pocas manos

El Foro de los Recursos Hídricos realizó varias investigaciones demostrando la enorme inequidad en la distribución del agua de riego en el Ecuador⁵. Por eso planteó la necesidad de redistribuir el agua concentrada en pocas manos que fuera concesionada por el Estado, así como distribuir el agua que está utilizada por la gran empresa al margen de la ley, para entregarla a los campesinos.

Como se había indicado rápidamente al inicio de este documento, la SENAGUA en vez de desconcentrar el agua y entregar a los campesinos, abrió un proceso de formalización a favor de pocas empresas, para legalizar el uso del agua que no estaba concesionada.

Con el propósito de ratificar que el proceso de concentración sigue en marcha, demostraremos este fenómeno con unas pocas evidencias. En la provincia del Guayas 99 concesiones tienen un promedio de 375 l/s de agua concesionada, con lo cual están facultadas a regar 774 hectáreas por empresa, pagando en promedio la irrisoria suma de \$690 por concesión por año (Cuadro 3).

Con la cantidad de agua asignada en cada concesión empresarial, se podría fácilmente regar a unas 750 fincas campesinas.

⁵ Ver Despojo del Agua y la necesidad de una transformación urgente; y, Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. Foro de Recursos Hídricos.

CUADRO 3

CONCENTRACIÓN DEL AGUA, CONCESIONADA POR EL ESTADO
EN ALGUNAS PROVINCIAS DEL ECUADOR, 2010

CONCEPTO	GUAYAS	LOS RÍOS	IMBABURA
1. Total Provincia			
Nº Concesiones	1.695	303,0	1.180
Caudal (l/s)	100.133	40,1	49.612
Superficie (ha.)	189.168	49.669,1	123.540
2. Grandes empresas (+100 ha.)			
Nº Concesiones	99	27	21
Caudal (l/s)	37.124	5.567	3.431
Superficie (ha.)	76.640	12.903	9.287
3. Relación (2/1)			
Nº Concesiones	5,8	8,9	1,8
Caudal (l/s)	37,1	13,9	6,9
Superficie (ha.)	40,5	30,0	7,5
4. Promedio			
Caudal (l/s)	375	206,2	163,4
Superficie (ha.)	774	447,9	442,2

Fuente: SENAGUA, base de datos 2010.
Elaboración: CAMAREN.

Situación similar ocurre en provincias como Los Ríos e Imbabura, e inclusive en otras como El Oro, Pichincha, Cotopaxi, Santa Elena, Carchi y Santo Domingo, que tienen altos niveles de **concentración legalizadas** del agua en pocas manos, lo cual está relacionado con la concentración de la tierra.

A más de la concentración formalizada del agua, hay un **acaparamiento ilegal** de este importante recurso utilizado para riego. Según información preliminar de los inventarios realizados por la SENAGUA, en la provincia de El Oro, por ejemplo, se están utilizando más de 90.000 l/s de agua para riego, especialmente en banano (con una muestra que representa solo el 80%). Esta cifra es casi 2.5 veces mayor que el volumen concesionado a diciembre del 2010, que llega a 38.000 l/s.



Propuesta de política: Riego y revolución agraria

✿ Redefinición del enfoque del riego: punto de partida

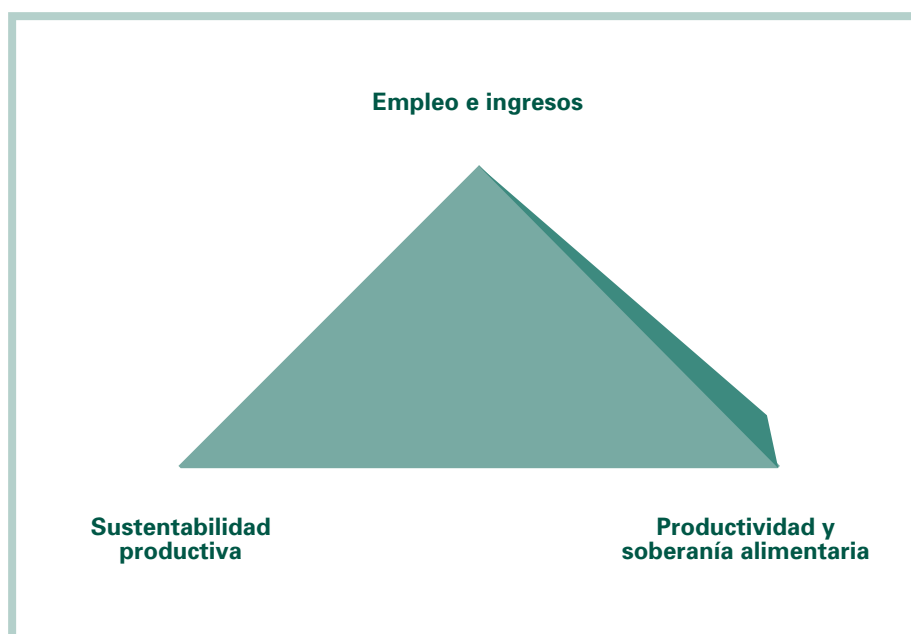
Los productores que hacen agricultura con riego, así como aquellos que quieren incorporar este recurso al proceso productivo, muchas instituciones e investigadores conocedores del desarrollo agrario del Ecuador y de otras partes del mundo, ven la necesidad de abandonar el viejo modelo de riego, que en el caso ecuatoriano esta vigente por cerca de setenta años, con un enfoque centrado en la incorporación de infraestructura y la dotación de agua dentro de los sistemas públicos, con abandono casi total a los sistemas comunitarios y un desentendimiento de un riego individual, es decir, una cobertura más amplia.

Nuestra propuesta concibe al riego como un medio para impulsar el **desarrollo**. Incorpora tanto a los agricultores y agricultura que están dentro de sistemas públicos, como de sistemas comunitarios o asociativos, así como al riego individual, es decir, con **cobertura más amplia**.

Objetivos

Los grandes objetivos que planteamos se resumen en los siguientes:

- Incremento del empleo e ingresos de los agricultores, especialmente campesinos, pueblos y nacionalidades.
- Incremento de la productividad y la oferta alimentaria para el consumo nacional y, por que no decirlo, también de las exportaciones.
- Desarrollo de procesos productivos bajo riego sostenibles; manejo sustentable de las fuentes de agua, ecosistemas relacionados, así como de la infraestructura.



Las prioridades

Para alcanzar estos objetivos se necesitan definir algunas prioridades concretas:

- Establecer como prioridad la **mejora de la agricultura que actualmente esta bajo riego**, esto es la que se encuentra dentro de los sistemas comunitarios, la que corresponde a los sistemas públicos, tanto transferidos como no transferidos y el riego individual.
- **Incrementar nueva área con riego**, con prioridad en zonas de población campesina de pueblos y nacionalidades, cuya producción vaya preferentemente al mercado nacional, para disminuir la dependencia alimentaria y desarrollar plenamente la soberanía alimentaria.
- **Redistribuir el agua** actualmente acaparada de manera formal, así como distribuir el agua concentrada en pocas manos al margen de la ley. Para lo cual es necesario implementar estrategias de desarrollo de infraestructura a favor del campesinado ecuatoriano, así como de políticas que favorezcan el acceso a la tierra.

Modelo alternativo de desarrollo de la agricultura bajo riego

En varios documentos ya hemos planteado las características que debe tener el nuevo modelo de agricultura bajo riego⁶. En resumen nuestra propuesta se orienta hacia los objetivos y prioridades señaladas anteriormente en este acápite.

- Incrementar sustancialmente la **productividad de la agricultura** bajo riego, que implica utilización de semillas de alta calidad, mejora en el manejo de los cultivos, en la cosecha y en la postcosecha, capacitación permanente a los campesinos, utilizando estrategias innovadores en alianza entre investigadores, extensionistas y campesinos.

⁶ Foro de Recursos Hídricos. Gestión Compartida riego, 2011.

Foro de Recursos Hídricos. Transferencia de competencias de riego para el desarrollo, 2011.

Foro de Recursos Hídricos. Una agenda urgente por el agua y el riego, 2010.



- Mejorar el **uso del territorio** tomando en cuenta la relación entre las aptitudes de los recursos naturales, las culturas locales, las necesidades de alimentos y materias primas demandadas por la población nacional, la prelación para el uso del agua, las necesidades de exportación.
- Implementar un **equipamiento sustancial, así como rehabilitar** y complementar la infraestructura de riego de los sistemas comunitarios y públicos. En la mayor parte de los sistemas se requiere concluir las redes primarias y secundarias, así como rehabilitar algunos sistemas.
- Recuperar la **fertilidad**, condiciones físicas y microbiológicas de los suelos, incluyendo su nivelación, como base para el desarrollo de una agricultura más eficiente y sostenible.
- Implementar **estrategias de articulación** concretas que permitan el desarrollo de la agroindustria y comercialización asociativa.
- Fortalecer las **organizaciones de agricultores** por cada sistema o grupos de sistemas de riego, así como apoyar la consolidación de las organizaciones a nivel provincial, regional y nacional.

- Concentrar e implementar estrategias de **trabajo coordinado** de las diferentes instituciones del Estado para el trabajo mancomunado del INIAP, MAGAP, Banco de Fomento, los GAD, UNA, entre otros.

Para impulsar los procesos anteriormente señalados es fundamental que cada sistema de riego o grupo de sistemas pequeños sea transformado en un **territorio de desarrollo**.

Políticas y planes de riego

Es necesario que el país cuente con una política consensuada con las organizaciones de agricultores que tienen riego y los que no poseen, con los GAD y el Gobierno Central.

Con respecto al **Plan nacional**, es urgente su revisión y que luego sea aprobado con Decreto Ejecutivo, desde la Presidencia de la República.

Los **planes provinciales** deben elaborarse de manera participativa con el liderazgo de los GAD Provinciales y el MAGAP y con la participación activa de los agricultores.

Es urgente crear en cada provincia **una comisión** integrada por las tres partes anteriormente señaladas. Los planes provinciales deben elaborarse tomando como referencia la política y el plan nacional de riego. Deben ser aprobados en un plazo no mayor a seis meses después de aprobado el Plan Nacional de Riego. Es fundamental trabajar con una planificación consensuada por cada territorio específico de riego, esto es por sistema, o grupo o mancomunidades de sistemas. Cada plan deberá contener por lo menos los elementos siguientes.

- a) Rehabilitación y complementación de la infraestructura de riego, incluyendo el desarrollo de sistemas de riego a presión, si fuere del caso.
- b) Desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de agricultores que cultivan con riego a nivel local, provincial y nacional, esto incluye desarrollar un amplio proceso de capacitación.

- c) Desarrollo productivo articulado a los procesos de comercialización y transformación.

Los sistemas que aún están siendo administrados, operados y mantenidos por el Estado deben ser transferidos en un plazo no mayor de tres años, una vez que se concluya satisfactoriamente el plan de desarrollo.

Modelo de gestión de riego

El Foro de los Recursos Hídricos tiene una propuesta debidamente consensuada “Gestión compartida de riego” que está publicada y entregada a las autoridades desde mayo del 2011, esta propuesta debe ser implementada.

La gestión compartida de riego de manera resumida se orienta a lo siguiente:

- “A vivir bien en el campo.
- A mejorar la seguridad alimentaria local y nacional.
- A contribuir al desarrollo de una sociedad equitativa y democrática, solidaria y sostenible.
- Al manejo sostenible de recursos naturales renovables.
- A mejorar la competitividad de la agricultura campesina.
- A mejorar la competitividad de la agroexportación ecuatoriana.
- Al manejo sustentable de los sistemas de riego y de los recursos naturales.
- Al manejo del agua de manera sustentable como patrimonio estratégico de uso público”.

Para alcanzar estos objetivos tenemos la firme convicción de que, ya sea el Estado o las organizaciones comunitarias por sí solas, de manera aislada, no podrán lograrlo. **El desarrollo agrario bajo riego en los términos planteados, será posible uniendo esfuerzos, capacidades y**

compromisos entre el Estado y los agricultores, campesinos, pueblos que trabajan la tierra.

En otras palabras, el Estado tiene funciones claras y concretas que asumir, de la misma forma hay competencias que deben asumir las organizaciones⁷ comunitarias y de la economía popular y solidaria, pero lo que hay que tener absoluta claridad es que las esferas de acción que compete a cada sector no pueden ejercerse de manera aislada. Todo lo contrario, es fundamental la articulación y el trabajo mancomunado entre estos dos sectores.

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



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

Transferencia de sistemas públicos a los agricultores

Se debe transferir los sistemas públicos que están actualmente administrados por el Estado, el plazo de transferencia debe ser máximo de cuatro años, para esto se requiere implementar tres procesos simultáneos:

- a) Rehabilitar y concluir los sistemas de riego.
- b) Capacitar y fortalecer la organización de agricultores regantes para que administren, operen y mantengan los sistemas.
- c) Diseñar y ejecutar un plan de desarrollo agrícola de manera participativa.

El proceso de transferencia debe estar orientado hacia el modelo de gestión compartida de riego.

Ley de aguas

Es muy necesario que se expida la nueva Ley de aguas, cuyo mandato constitucional ha sido incumplido por el Legislativo y Ejecutivo que debieron promulgar la ley hasta octubre del 2009.

En la ley se debe incorporar una sección concreta sobre riego y drenaje, cuyos contenidos han sido ampliamente desarrollados por el Foro de los Recursos Hídricos y que están recogidos en varios documentos publicados por el Foro desde el 2002 y el último documento que se presenta en el VII Encuentro Nacional del Foro (junio 2012).

Las propuestas normativas del Foro parten del principio de que el riego no es un fin, sino un medio para impulsar el desarrollo humano, para crear las condiciones de una sociedad más justa, con equidad social; que genera más empleo y permite diversificar la producción; que contribuye a desarrollar formas de producción sostenible, que sea un puntal para alcanzar la soberanía alimentaria y el ordenamiento del territorio en base a aptitudes y al interés común y que sea un eje central que mueve otros pilares claves del desarrollo integrado de cada territorio.



El riego es una construcción social desde la planificación y la gestión social, es un proceso permanente.

En las propuestas normativas del Foro se desarrollan con claridad secciones específicas para el riego público, para el riego comunitario, así como también para el riego individual. La gestión participativa es un asunto fundamental de la propuesta. El Foro ha planteado un modelo de financiamiento así como también ha definido con claridad la estructura institucional.

Institucionalidad

Esta probado que con la institucionalidad pública actual no será posible ir a un modelo distinto de la agricultura bajo riego, en los términos planteados por nosotros. Se requieren cambios profundos a nivel nacional, provincial y local.

Entidad rectora

Se requiere contar con una entidad nacional sólida, eficiente y democrática adscrita al Ministerio de Agricultura, con un directorio integrado por

representantes del sector público, universidades, GAD's y organizaciones de agricultores que cultivan con y sin riego. La naturaleza, las funciones y la estructura están contenidas en el documento Riego, Participación y Financiamiento, presentado por el Foro en noviembre del 2008.

También es necesario un profundo **cambio de las instituciones** que tienen que ver con el desarrollo agrícola como **el INIAP** que sigue sin encontrar norte por más de dos décadas y profundamente burocratizado, debe ser reestructurado y debe cambiar los enfoques y prioridades de la investigación, partiendo de las necesidades locales planteadas por los agricultores, priorizando la soberanía alimentaria, el desarrollo de una agricultura económicamente viable y ambientalmente amigable. De la misma forma **la UNA** requiere un cambio radical, debe trabajar sobretodo en una estrategia para el establecimiento de sistemas de comercialización asociativos, lo cual implica priorizar el desarrollo de las organizaciones sociales y formas de gestión empresariales, y constituirse en un medio que facilite el proceso de comercialización entre las organizaciones sociales, los agentes de comercialización entre ellos el propio Estado (Compras Públicas).

Entidades provinciales especializadas

A nivel provincial la gestión del riego no puede ser realizada por una pequeña unidad o departamento del Gobierno Provincial. Es indispensable contar con una **institución especializada en riego**, técnicamente sólida, eficiente y democrática, que esté adscrita al GAD Provincial. Es fundamental que esta entidad no tenga los vicios del clientelismo que es parte consustancial de la política de algunos GAD. El directorio deberá estar presidido por el Prefecto, con participación de varias instituciones y de los agricultores.

Las características de estas instituciones como la naturaleza, las funciones, la estructura institucional, los roles de los niveles directivos y ejecutivos, están ampliamente desarrolladas por el Foro⁸.

8 Foro de Recursos Hídricos. El Riego, participación y financiamiento.

Bibliografía

ACOSTA, Alberto

- 2011. Los derechos de la naturaleza: una lectura sobre el derecho a la existencia Abya-Yala. Quito-Ecuador.
- III Censo Nacional Agropecuarios. 2000.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- 2011. Gestión compartida del riego. Quito.
- 2011. Hacia una agenda de trabajo para el desarrollo agrario provincial bajo riego, agosto. Quito.
- 2011. Transferencia de competencias de riego para el desarrollo. Quito.
- 2010. Una agenda urgente por el agua y el riego. Quito.

GAYBOR, Antonio

- 2009. El riego, participación y financiamiento: lineamientos a incorporar en la nueva Ley Orgánica de Aguas. 44 p. Quito.

GAYBOR, Antonio

- 2008. Despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente. Quito-Ecuador.

GAYBOR, Antonio

- 2009. Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. Quito-Ecuador.

GAYBOR, Antonio

- 2011 Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador. En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwarteveen (eds.) Justicia Hídrica: Acumulación, Conflicto y Acción Social, pp.195-208. IEP y Fondo Editorial PUCP, Lima.

GAYBOR, Antonio

- 2008. El riego, participación y financiamiento. Quito.
- MAGAP-CESA Plan Nacional de Riego. 2011.

MEJÍA, Isabel

- 2012. Análisis del Sistema de Riego El Calvario y su influencia en los sistemas de producción de la comunidad La Chimba Cayambe-Pichincha. Tesis de Ingeniera Agrónoma. Universidad Central del Ecuador. Quito, Ecuador.

MUÑOZ, Darío

- 2010. Impacto del riego en los sistemas de producción de la Subcuenca Alta del río San Pedro. Tesis de Ingeniero Agrónomo. Universidad Central del Ecuador. Quito, Ecuador.

ROMÁN, Paola

- 2007. Impactos del riego en los sistemas de producción de Licto. Tesis de Ingeniera Agrónoma. Universidad Central del Ecuador. Quito, Ecuador.

ZAPATTA, Alex. y GASSELIN, Pierre

- 2005. El riego en el Ecuador: problemática, debate y políticas. CESA, CAMAREN, Quito.



Las organizaciones comunitarias y el agua



© Foro de los Recursos Hídricos, 2012

Comisión de trabajo:

Italo Palacios, Regantes de la Costa
Mesias Ugsiña, Sistema de Riego Río Blanco-Quimiag
Carlos Pazmiño, AEJUR
Ricardo Suárez, Foro de Recursos Hídricos Cotopaxi
Cecilia Mayalita, Foro de los Recursos Hídricos El Oro
Francisco Román, CESA
Hugo Viinueza, INTERJUNTAS
Jeanneth Villarroel, AYUDA EN ACCIÓN
Carlos Zambrano, CAMAREN
Alex Zapatta, SIPAE

Comisión ampliada:

Reunión del 23 de febrero:

Sylvain Bleuze, Guillaume Juan, Mesias Ugsiña, Sandra Baez, Fernando Villegas,
Carlos Zambrano, Antonio Gaybor, Patricio Mena, Edgar Isch.

Reunión de 27 de marzo

Guillaume Juan, Francisco Román, Carlos Zambrano, Antonio Gaybor,

Reunión de 24 de abril

Jorge Loor C., UPOCAM y CNC-EA; Luis Heredia, consultor; Guillaume Juan, AVSF; Emerson Bravo, Subsecretaría de Riego Carchi; Martha Salas, Junta de Agua de Natabuela; Ligia Aranda, Proyecto Santiago Cani, Romelio Gualán, UPOCAM; Carlos Zambrano, Antonio Gaybor; Carlos Rodríguez, Prov. Santa Elena; Italo palacios, sistemas de riego de la Costa; Mario Moncada T., de Tahuín, El Oro; Angel Suárez, Tahuín; Luis Manosalvas CNC-EA; Alejo Baque, UPOCAM; Marcelo Palacios, CNC El Emplame; Romelio Gualán, presidente CNC; Alex Zapatta, SIPAE; Fernando Oleas, Presidente Sistema Chambo; Germán Villagomez, Sistema Chambo; Luis Fernando Villegas, AEJUR y Sistema Huachi Pelileo; Francisco Román, CESA; Raul Salas, Foro Recursos Hídricos Cotopaxi; Edgar Isch.

Sistematización

Edgar Isch L.

Revisión:

Carlos Zambrano C.

Quito - Ecuador



Contenido

PRESENTACIÓN	54
EL CONTEXTO	56
Algunos elementos históricos y la experiencia de las organizaciones	56
El contexto actual	58
Los actores de la gestión de las aguas y sus posicionamientos	64
El potencial de las organizaciones de usuarios de las aguas	66
EL REPOSICIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES	68
La organización en el marco de un proyecto de sociedad	68
La organización y la defensa de los derechos colectivos	69
La selección de aliados	71
La participación como un mandato constitucional y una necesidad	71
ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS	75
Sobre la legalización de las organizaciones	76
Ofrecer servicios de apoyo a los miembros	77
Ampliar la capacidad de propuesta	78
Procurar la incorporación de todos los sectores involucrados en la organización	79
Desarrollo de la democracia interna	80
Sobre la capacitación	81
Las juntas y la infraestructura de los sistemas	82
Relación con el Estado	83
La necesidad de organizaciones de segundo y tercer grado	84
El liderazgo que se requiere ahora	84
REFLEXIONES FINALES	86



Presentación

Un tema de frecuente debate actual se refiere a la necesidad, presencia y vigencia de las distintas organizaciones sociales en momentos de reestructuración del Estado y de la modernización capitalista del país. Mucho se la ha relacionado con la capacidad de movilización social que, insistentemente, se señala como debilitada en los ámbitos urbano y rural. Se sostiene también que ello en buena medida es resultante de políticas paternalistas y populistas que habrían reducido la capacidad de acción de las organizaciones y ampliado una relación directa entre el Estado y los pobladores rurales, de manera especial.

Sin embargo, hay una serie de elementos sobre el carácter organizativo en torno al agua que han planteado este debate desde tiempo atrás y siempre con el anhelo de encontrar organizaciones fuertes que estén en

condiciones de impulsar grandes reformas agrarias y de alcanzar la justicia hídrica expresada en todos los ámbitos de gestión del agua como bien natural de uso común y derecho humano fundamental.

La rica experiencia de las organizaciones demuestra una diversidad de planteamientos, estructuras y medios de actuación, a pesar de la cual hay unidad en criterios fundamentales en torno a las aguas y su gestión, incluyendo la participación en aspectos vinculados a las políticas generales y legislación nacional correspondiente.

El Séptimo Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos ha decidido atender esta temática en el propósito de comprender el desarrollo de las organizaciones sociales vinculadas al agua, reconocer su rol actual y plantear un conjunto de recomendaciones cuya intencionalidad es contribuir al fortalecimiento organizativo necesario en momentos de debate y aprobación de la nueva normativa que regirá a las aguas en el Ecuador.

Las reflexiones presentes en este documento recogen lecciones de aprendizajes constantes en diferentes fuentes, tanto documentales como a través de entrevistas y del trabajo del grupo responsable, las mismas que conforman un cuerpo de saberes diversos y multilaterales, permitiendo un análisis que parte más desde la práctica concreta que de propuestas teóricas generalistas.

En el acercamiento a terreno, la realidad lleva a diferenciar las distintas organizaciones y condiciones en las que las mismas se desarrollan (por región, historia organizativa, reconocimiento actual, entre otras), así como reconocer las diferencias de propósitos y mecanismos organizativos que existen entre las juntas de agua para consumo humano y las juntas de agua para riego.





El contexto

✿ Algunos elementos históricos y la experiencia de las organizaciones

La historia de las sociedades humanas está muy ligada a la existencia y manejo de las aguas con los fines más diversos. Por eso, la gestión del líquido vital empezó en la antigüedad como el resultado de una organización comunitaria, que en la época moderna se integraría más profundamente con la organización campesina y el desarrollo de actividades agrícolas.

En el territorio que hoy conforma el Ecuador, tempranamente presentó comunidades y pueblos indígenas que desde el pre-incario administraron el uso del agua con fines productivos. La evidencia arqueológica y documental demuestran el uso de un conjunto de técnicas de regadío ligadas a los sistemas productivos de origen andino.

Entre otras prácticas agrícolas de las que se tiene constancia en el Ecuador prehispánico, están aquellas en las que ha existido una modificación notable del área de cultivo para optimizar el uso del suelo y del agua. Estas prácticas son de dos clases: una, que sirve para incorporar a la producción de terrenos anegadizos y, otra, para hacer lo propio con tierras áridas. El cultivo en campos de camellones es un sistema agropecuario complejo pero de una construcción simple; su extensión depende de la densidad poblacional y puede ser manejado a nivel familiar (Nuñez, 1999; Marcos, 1988).

Ya como evidencias del manejo del incario, el cual supo aprovechar los adelantos de los pueblos que estuvieron asentados previamente en los territorios que conquistaron, a lo largo del Capac Ñan o camino del Inca, junto con fortificaciones y tambos se observan reservorios y canales adecuadamente planificados y construidos por las poblaciones circundantes.

Incluso en la época colonial y el período republicano anterior a la reforma agraria de 1963, serán los campesinos los principales gestores de los sistemas de riego y también de los primeros sistemas de agua potable, aunque éstos frecuentemente fueron apropiados por los hacendados o por las autoridades que administraban las ciudades. La Caja Nacional de Riego de 1944 es la primera forma de intervención del Estado en este sector. Sin organización campesina, las aguas no habrían llegado a quienes la requerían para impulsar la producción agraria o para el consumo humano.

Es por ello que fueron las organizaciones de regantes las primeras en florecer y en enfrentar los problemas generados por la injusta distribución del agua, además de aquellos que tienen que ver con la cantidad y la calidad de este bien de la naturaleza. Estas organizaciones, en medida que el capitalismo se desarrolló en el campo, dejaron de estar directamente relacionadas con una comunidad específica, para ampliarse a todos aquellos que comparten una misma fuente canal de agua y sus usos.

De manera paralela pero no simultánea, no es preciso indicar que desde el Estado se desarrollaron las tecnologías adecuadas para potabilizar el agua y garantizar el saneamiento ambiental vinculado. Por ello en las ciudades

surgieron organizaciones barriales cuya demanda por agua potable se convirtió en el punto central de su accionar. Por otro lado, en las zonas rurales o calificadas como urbanizables o no, las poblaciones se agruparon para la construcción y mantenimiento de sistemas de potabilización y distribución del agua de uso humano, reemplazando de esta manera al Estado que incumplía con su obligación de facilitar estos recursos.

Por lo general, desde sus inicios, en las juntas se presentaron pocas temáticas que unificarán los intereses de las organizaciones de riego y de las de agua de consumo humano, lo que condujo a que se mantengan diferenciadas, cada una en su acción específica y concreta, identificada con el objetivo central de cada organización.

✿ El contexto actual

Los últimos años, han cambiado de manera radical las condiciones en las cuales estas organizaciones existen y trabajan. Los factores de estos cambios tienen que ver tanto con la realidad internacional, cuanto con las reformas constitucionales y administrativas al interno del país.



A escala internacional, a lo largo de estas décadas los pueblos han sido víctimas de la aplicación del recetario neoliberal, cuya vigencia es visible en la manera como en los últimos meses se ha colocado todo el peso de la crisis de los países desarrollados encima de los hombros de los trabajadores y de los pueblos. Esto es importante resaltar porque la superación de “la larga noche neoliberal”, debe implicar la superación de una economía que se muestra capaz de comercializarlo todo, incluyendo derechos fundamentales y bienes comunes.

De esta manera, a nivel internacional, se plantea que la gestión de los recursos naturales, y el agua entre ellos, debe basarse en mecanismos de mercado tales como: los sistemas de pago por servicios ambientales, los mercados de agua, el “capitalismo verde”, poner precio al líquido vital y reducir el derecho al agua a un simple derecho al acceso, siempre y cuando se esté en condiciones de realizar estos pagos. Estas líneas de acción, impulsadas por diversos organismos internacionales suponen que el acceso al agua es un problema individual y que las organizaciones impiden el “Libre Comercio”.

Como resultado, no sólo se presenta el despojo del agua para millones y la acumulación en pocas manos dentro de cada uno de los países, sino también la posibilidad de un despojo a nivel internacional que es visible en la agricultura intensiva de exportación, el comercio del agua, el uso del agua para hidroeléctricas que servirán a compañías transnacionales, la compra de grandes extensiones de tierra que realizan las transnacionales en diversos países, entre otros.

El fenómeno del cambio climático, es otro factor de efectos mundiales que impone nuevas condiciones para la gestión de las aguas, demandando normas internacionales más claras para las aguas compartidas entre dos o más países.

Éstos y otros aspectos de carácter mundial deben ser comprendidos, analizados y juzgados para el llevar a cabo una adecuada conexión entre lo local y lo global, priorizando la soberanía alimentaria y los derechos individuales y colectivos de las poblaciones.

En el ámbito nacional, los factores que más pesan son los que están vinculados con la nueva normatividad vigente en el país y las contradicciones entre los textos que guían la administración del agua con la realidad que viven las distintas organizaciones comunitarias gestoras de este bien natural.

Hay que destacar que fueron las mismas organizaciones las que lograron un fuerte impulso al debate sobre el agua en la Asamblea Nacional Constituyente, teniendo como resultado la incorporación en el texto constitucional de 2008 de una serie de demandas de los usuarios del agua y otros sectores cercanos. La importancia que esta Constitución otorga al agua, conjuntamente con la definición de principios sustanciales para la administración de la misma, abrió la posibilidad de una gestión de los recursos hídricos en el marco de la justicia social, posibilidad que todavía no se concreta.

ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES IMPORTANTES PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

- El agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable (Art. 12 y transitoria 26).
- Un deber primordial del estado es garantizar el acceso al agua (Art. 3).
- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. (Art. 318).
- La planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades

productivas, se realizarán en este orden de prelación (Art. 318).

- Se establecen los Derechos de la Naturaleza, incluyendo el In Duvio pro Natura que señala que en caso de duda sobre normativa siempre se aplicará aquella que más beneficia a la protección de la naturaleza. (Art. 71 y 74).
- Obliga a la conservación, manejo y restauración de las cuentas y recursos hídricos (Art. 397 y 411).
- Establece derechos para las personas usuarias y consumidoras de bienes y servicios (Art. 52 a 54).
- Manda que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias (Art. 318).
- Ordena emitir una nueva ley de aguas (transitoria primera).
- Manda reorganizar el otorgamiento de concesiones con criterios de equidad y el orden de los usos (transitoria 27).

Líneas afines a lo señalado en la Constitución constan en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, que en buena medida complementaría a los avances constitucionales. Sin embargo, hay dudas justificadas respecto a la voluntad política para cumplir con estos mandatos, cuando hasta la fecha no se ejecutan las transitorias primera y 27 de la Constitución y, por otro lado, se priorizan actividades extractivistas con efectos negativos sobre las aguas y las poblaciones vecinas a esos proyectos. Las políticas extractivistas, particularmente en

la minería, se muestran contrarias al Sumak Kausay y a los derechos de la naturaleza y los pueblos.

Las amenazas para las aguas que vienen desde el extractivismo son uno de los aspectos en los cuales hay mayor conflictividad social en el país, al mismo tiempo que se muestra como uno de los elementos conceptuales y prácticos en los que el gobierno deja de cumplir la Constitución y genera contradicciones con muchas organizaciones populares. En los hechos, las problemáticas de agua, tierra y soberanía alimentaria, son inseparables, tal y como lo son los de agua potable, salud y condiciones de vida de la población.

Otros problemas relacionados tienen que ver con la forma en la cual se realiza la descentralización y la aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), entre las Juntas Comunitarias de Agua Potable y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Por lo general, los municipios procuran asumir los sistemas comunitarios más grandes y en otros casos contratar a las JAAPs como entidades que presten servicios a las empresas municipales de agua. Esto se presenta como consecuencia del abandono de amplias zonas de sectores rurales, la subestimación que el Estado tiene sobre las capacidades de gestión de las comunidades y la débil comprensión de las posibilidades de gestión público-comunitaria que se abren en el marco de la descentralización.

Por otra parte, la transferencia de competencias de riego hacia los gobiernos municipales ha sido un paso importante dando cumplimiento a los principios de unidad, complementariedad, equidad territorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo. Dependiendo la tipología de sistemas de riego existen cuatro modelos de gestión diferentes, reconociendo la existencia de los sistemas comunitarios y la participación de las juntas de regantes, las cuales:

- Mantienen la administración, operación y mantenimiento en los sistemas (sean de riego o de consumo humano) que ya les fueron transferidos a los usuarios anteriormente, pero deben observar la regulación nacional y provincial.

- Ejercen la gestión social de riego, mantenimiento preventivo, en sistemas no transferidos a los usuarios, y que se transfieren a los gobiernos provinciales, de acuerdo a la regulación nacional y provincial.
- Participación en la formulación de la política pública y ejercen control social¹.

La mayor fuerza organizativa y capacidad de movilización de las juntas de agua de riego hace posible este reconocimiento de su existencia y potencialidades, aunque muchas veces el estado las mira sólo como ejecutoras de una delegación de la competencia respectiva.

Hay que remarcar que además la nueva institucionalidad del agua creada a partir de la conformación de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) tiene entre sus objetivos: *“promover la gestión social de los recursos hídricos”*, lo cual debe obligatoriamente implicar un fortalecimiento de las organizaciones de usuarios. La construcción de la autoridad única del agua no tiene hasta hoy una respuesta adecuada en el conjunto de ministerios e instituciones públicas, manteniéndose choques entre las competencias y las funciones, como lo refleja un estudio reciente que compara las políticas y objetivos de los ministerios de vivienda, ambiente, salud pública, MAGAP y SENAGUA (Fernández y Buitrón, 2011).



1 Modelo de gestión de las competencias descentralizadas de riego. Consejo Nacional de Competencias.

Es obligatorio insistir en que los cambios constitucionales e institucionales no se reflejan en la estructura social (no se cambia el acceso a recursos ni se enfrenta la acumulación del agua en pocas manos) ni en el terreno dónde actúan las organizaciones. La separación entre el texto constitucional y la realidad que viven las comunidades, genera además desconfianza y llama a las organizaciones a tomar posición y actuar en defensa de sus derechos y del agua.

Los actores de la gestión de las aguas y sus posicionamientos

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

- Ministerios del gobierno central responsable de la regulación transversal, sectorial o sectorial en relación a los recursos hídricos tales como los ministerios de vivienda, ambiente, salud pública, MAGAP, SENAGUA y SENPLADES;
- Niveles de gobierno provincial, municipal o parroquial;
- Organizaciones sociales involucradas en la gestión del agua;
- Prestadores de servicio de agua potable y riego; y,
- Sector privado, que básicamente realiza aprovechamiento productivo del agua.

Una conclusión importante de ese estudio es que en la generación de políticas tienen mucha más influencia las empresas prestadoras de servicio o potable riego y de los sectores privados, especialmente vinculados a las empresas agrícolas de exportación, empresas hidroeléctricas privadas y las llamadas Cámaras de la Producción. Esto demuestra una inequidad a la hora de tomar las decisiones en torno a los recursos hídricos a favor de sectores minoritarios, entre los cuales están los mismos que acaparan la mayor cantidad de agua para las empresas agrícolas de exportación.

En el ámbito de las organizaciones sociales involucradas en la gestión del agua, están las juntas o directorios de riego, las organizaciones de segundo grado, la ROSCGAE, la JAAPRE y las juntas de agua potable, además de organizaciones campesinas e indígenas e instancias de debate y análisis como el Foro de los Recursos Hídricos y el observatorio de los servicios públicos de Guayaquil.

Un análisis muy breve de los posicionamientos ideológicos y políticos que se reflejan en los discursos de los distintos actores involucrados con la gestión de los recursos hídricos, permite identificar al menos cuatro grandes agrupamientos que se resumen en el siguiente cuadro (Isch, 2011).

LINEAMIENTOS PRINCIPALES	ACTORES MÁS REPRESENTATIVOS
1. Neoliberal o de mantenimiento del libre mercado, centrado en la asignación eficiente de recursos teniendo el mercado como el asignador ideal de los mismos, reduciendo el Estado y considerando al gran capital (transnacional) como el motor del desarrollo.	Cámaras de la producción y empresas de agricultura intensiva para exportación.
2. Combinación de políticas neo institucionales y desarrollistas, que se reflejan las distintas corrientes de pensamiento y planificación del gobierno actual y en las distancias entre los mandatos constitucionales y la práctica real.	Gobierno nacional y buena parte de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Visión de gestión integrada de los recursos hídricos, teniendo más énfasis en el agua como recurso, la misma que demanda la democratización de las instituciones públicas y la participación, al mismo tiempo que cuestiona el clientelismo desde los distintos niveles de gobierno.	Federaciones de regantes, organizaciones de usuarios, juntas de agua potable y una parte de las organizaciones ambientalistas.

LINEAMIENTOS PRINCIPALES	ACTORES MÁS REPRESENTATIVOS
4. Visión de gestión social de los recursos hídricos, teniendo más énfasis en el agua como componente eco sistémico, orientada por las cosmovisiones indígenas.	Movimiento indígena y una parte de las organizaciones ambientalistas.

Por supuesto, no existen fronteras plenamente establecidas entre estas visiones de modo que no pueden considerarse totalmente separadas las unas de las otras. Por el contrario, hay muy fuertes cercanías de alianzas entre las organizaciones y los actores involucrados en cada una de aquellas maneras de concebir la gestión de los recursos hídricos para el Ecuador actual.

El potencial de las organizaciones de usuarios de las aguas

Anteriormente ya se resaltaron momentos históricos en los cuales fue determinante la acción organizada de los usuarios de las aguas, especialmente para riego y para consumo humano a nivel comunitario. Desde el campo, se ha tenido la fuerza suficiente para impulsar reformas constitucionales, legales y administrativas demostrando una capacidad superior de movilización de las organizaciones.

Cuando se revisa la historia de cualquiera de las juntas de agua de riego o de agua potable, se multiplican los ejemplos de logros obtenidos gracias a la acción organizada. Estos son aún mucho mayores cuando se ha establecido una relación adecuada con otras organizaciones agrarias, campesinas, indígenas, montubias o afroecuatorianas.

El propio Plan Nacional de Riego y Drenaje (2011) resalta que los sistemas de riego comunitario:

“Están dotados de una fuerte organización social y trayectoria histórica de autogestión de sus sistemas, tanto de la infraestructura como de su operación, mantenimiento y administración y ejercen un control social del agua” (página 112).

Las organizaciones de regantes son las entidades más adecuadas para la gestión de los sistemas de riego. Una de las razones es que estas organizaciones locales formulan normas de gestión suficientemente flexibles, de tal forma que puedan aplicarse fácilmente a las realidades locales, de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y culturales (Foro de los Recursos Hídricos, 2011).

Similares consideraciones pueden hacerse en referencia a las juntas comunitarias de agua potable, más aún si tomamos en cuenta que éstas han cubierto la necesidad de un alto porcentaje de la población ecuatoriana que no había sido atendida en este derecho por ninguno de los niveles de gobierno.

Si consideramos que, en el país hay 82 sistemas públicos de riego y 4.708 sistemas comunitarios (SENAGUA, 2010), cada uno de los cuales tiene al menos una organización vinculada, que se ubican en todas las zonas rurales del país y existirían también unas 6.832 JAAPs con 2'732.000 de beneficiarios (CENAGRAP 2011), se comprende la enorme fuerza social que está presente en estas organizaciones, la que en caso de actuar en unidad tendría mayores capacidades para la defensa del derecho humano al agua y el desarrollo auténtico de los territorios y de las nacionalidades y pueblos del Ecuador.

A las organizaciones corresponde aprovechar todas las capacidades organizativas, administrativas, técnicas y políticas desarrolladas a lo largo de tantos años, las que están presentes a pesar de las debilidades que puedan presentarse, muchas de ellas temporales o circunstanciales.



El reposicionamiento de las organizaciones

Para realizar un proceso de análisis y definición de algunas recomendaciones dirigidas hacia el fortalecimiento institucional, es necesario hacer un cruce entre la situación actual que viven las organizaciones con elementos conceptuales que nos permitirán comprender mejor, tanto su potencial cuanto sus ajustes necesarios para hacer de ese potencial una realidad.



La organización en el marco de un proyecto de sociedad

Una primera respuesta, referida a la razón de ser de las organizaciones está en considerarlas como herramienta necesaria a favor de un proyecto de sociedad. En este sentido, muchas de las organizaciones vinculadas al agua superan la estrechez de mirar sólo el destino de este bien

común, porque al dejar de considerar las interrelaciones con el conjunto de aspectos que vive la sociedad se reduce la capacidad de análisis y respuesta frente a los distintos acontecimientos sociales, económicos y políticos.

Esta es una tarea que corresponde con más intensidad a las organizaciones de segundo y tercer grado, contando con el apoyo de instancias académicas y de ONGs fraternas, para estar en condiciones de actuar en los nuevos escenarios políticos y sociales y para que las organizaciones hagan uso de otros instrumentos de participación, tales como la silla vacía, las veedurías y observatorios.

De una manera más concreta, se puede plantear a cada sistema de riego como un territorio de desarrollo, lo cual implica una visión general sobre la vida y la producción en esa zona y la posibilidad de una gestión integrada de recursos hídricos gestionando tanto el agua de riego como el agua doméstica y articulando lo local con lo provincial y regional.

La organización y la defensa de los derechos colectivos

Una segunda respuesta sobre cuál es la razón de ser de las organizaciones, señala que éstos se encuentran estructuradas para la defensa de derechos colectivos e intereses legítimos de sectores que requieren de la organización para poder ser atendidos y escuchados. La experiencia histórica demuestra que no es suficiente actuar solos o que divididos se tiene grandes debilidades para empujar la lucha por los derechos. Por el contrario, la unidad ha logrado grandes resultados en el desarrollo de los sistemas y en la capacidad de influir ante las autoridades y los actores políticos.

La defensa de los derechos colectivos requiere de generar distintas capacidades en las organizaciones que están vinculadas con la generación de propuestas, la difusión de las mismas, la incorporación de diversos sectores para apoyarlas, la movilización, la negociación con las autoridades y otros sectores, la autonomía financiera.



Esto marca una serie de áreas en las cuales deberán interesarse los directivos de los distintos niveles de organización, manteniendo y reforzando mecanismos democráticos de toma de decisiones que permitan sostener la unidad.

Muchas veces la actividad en torno a los derechos colectivos es más bien reactiva y se presenta cuando existe una amenaza evidente o una agresión que ya está en marcha. De igual manera, puede ser un comportamiento frente a una necesidad específica cómo un nuevo reparto el recurso o disponibilidad de agua potable. En ambos casos, se ha impulsado por un derecho o por una necesidad, son momentos en los cuales la organización suele tener un funcionamiento y una presencia más activa que se reduce al alcanzar el objetivo considerado urgente.

Esto demuestra que la organización no puede ser considerada como un fin en sí mismo sino que es un instrumento para alcanzar un determinado objetivo. Sin ese objetivo no existen planteamientos que la posición en torno a una propuesta de sociedad o, al menos, expresiones más específicas como una propuesta de manejo territorial o de la agricultura en el país, la vida de la organización corre el riesgo de terminar cuando se ha logrado garantías para un derecho o cubrir la necesidad que se estimaba como urgente.

La visión intercultural es otra necesidad presente si se desea trabajar en derechos, así como lo es al plantearse el tipo de sociedad y el tipo de desarrollo territorial, tanto las culturas y saberes indígenas,

afroecuatorianos, montubios o mestizos, tienen la necesidad de convivir en un plano de igualdad, mutuo respeto y diálogo permanente.

La selección de aliados

Si una organización tiene claro cuál es su proyecto de nueva sociedad, los mecanismos y énfasis en la defensa de los derechos colectivos e individuales así como la comprensión de su propia capacidad, tendrá los elementos suficientes para reconocer a sus aliados potenciales, sabiendo cuáles pueden serlo por un largo plazo y cuáles por un período menor.

Así como los aliados no se subordinarán a las decisiones de las organizaciones de los usuarios del agua, tampoco estas organizaciones pueden depender de los aliados. Implica, por tanto, la necesidad de conservar la autonomía organizativa y de no olvidar las razones que condujeron a unirse para constituir la organización de regantes o de agua potable.

Este no es un tema sencillo, pues frecuentemente se señalan las dificultades de acercamiento existentes entre organizaciones populares afines y que muchas veces comparten una misma localidad o región. Se requiere, por tanto, preparar a las dirigencias en los mecanismos de acercamiento y correlación con las otras organizaciones.

La participación como un mandato constitucional y una necesidad

La Constitución dispone que:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. ...- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de democracia representativa, directiva y comunitaria” (Art. 95).

Definir a la participación como un derecho individual y colectivo implica impedir cualquier forma que pudiese reducirla o limitarla gravemente, pues ninguna norma inferior puede contradecir un mandato constitucional. La participación popular busca priorizar las necesidades de las comunidades con el fin de planificar de mejor manera las acciones de los distintos niveles de gobierno y facilitar una vivencia democrática reconocer que la soberanía se encuentra en el pueblo, por lo que este es el mandante en un régimen democrático.

La organización es fundamental para que los procesos participativos cuenten con la voz de la base social, con acuerdos previos y propuestas de beneficio general.

Más adelante en la misma Constitución se señala que:

“Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. ...” (Art. 96) y que “Las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos..., demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos y privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales, y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir...” (Art. 98).

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. ...” (Art. 100).

La Constitución, en lo referido a participación y organización del poder, ordena que la función de Transparencia y Control Social:

“promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos y prevendrá y combatirá la corrupción. ... estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. ...” Art. 204.

Los principales mecanismos de participación en torno a las decisiones del gobierno nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados (provinciales, cantonales y parroquiales) son:

- La revocatoria del mandato que puede ejecutarse a través de la recolección de -10% de las firmas de las personas inscritas en el padrón electoral y luego del primer año del período para el cual fue electa la autoridad cuestionada y antes del último.



- La silla vacía. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ella se incorpora una “silla vacía” que será ocupado por uno o varios representantes de la ciudadanía en función de los temas que se va a tratar.
- Asamblea ciudadana como el espacio de discusión colectivo para fortalecer las capacidades individuales y organizativas para el pleno ejercicio de los derechos de participación. Su expresión más importante es la asamblea local como espacio de participación y deliberación sobre asuntos públicos y comunitarios.
- Mecanismos de control social entre los cuales está la veeduría para hacer seguimiento de actividades o proyectos específicos; los observatorios, como espacios autónomos para hacer seguimiento a una política o sector de acción estatal; y, la rendición de cuentas, que es una obligación de las autoridades ante sus electores.

Todos estos mecanismos deben ser adecuadamente aprovechados por las organizaciones de usuarios del agua, recordando siempre que ésta será más efectiva si se prioriza la propia organización comunitaria y si las decisiones son tomadas de manera colectiva al interno de las propias organizaciones.

A estos hay que sumar el **derecho a la resistencia**, que constituye uno de los mandatos constitucionales, y que se torna altamente importante en momentos en los cuales la mayor parte de organizaciones han señalado la utilización del sistema jurídico y mecanismos para criminalizar la protesta social e impulsar políticas extractivistas.



Algunas propuestas concretas

Las reflexiones presentadas, de ninguna manera concluyen el análisis que puede llevarse a cabo sobre las organizaciones sociales vinculadas al agua, sino que están abiertas para que se les alimente y reconstruya gracias al debate y al aporte colectivo.

Los cambios que se requieren en las organizaciones no siempre son los mismos ni tienen el mismo orden de prioridad según de cuál se trate. Sin embargo, presentamos algunas pistas que parecen importantes y deben ser señaladas en la procura de la revitalización de las organizaciones.

Ratificando la enorme potencialidad de las organizaciones, su vinculación con una propuesta global y territorial, su rol representativo ante los gobiernos autónomos descentralizados y el próximo nacimiento de los consejos de cuenca, se debe pensar en cómo fortalecerlos, lograr la articulación con organizaciones pares y aliadas y cubrir las expectativas que los miembros tienen. Por ello se trata de presentar una serie de propuestas concretas que ayuden a avanzar en este camino.

Sobre la legalización de las organizaciones

Hay muchas organizaciones que no han procedido a legalizarse o actualizar sus directorios, de acuerdo a las actuales normas existentes. Este es sin duda un factor necesario que debe cubrirse lo más rápido posible. Para ello hay que considerar que los estatutos deben responder al nivel específico de la organización.

En muchos casos es recomendable modificar los estatutos para responder a la nueva realidad. Ellos deben ser muy claros sobre aspectos como:

- Finalidad de la organización.
- La manera en que se tomarán las decisiones (cuando es necesario la asamblea, cuando la decisión puede tomar del directorio o en qué casos corresponde al o la presidente/a).
- La manera en que se elegirá las directivas y se mantendrá un nivel de renovación permanente las mismas.
- La necesidad de llevar actas y registros de los trámites y demás actividades de la junta.
- Cuando se convocara asambleas como se realizarán las mismas.
- La manera como se gestionará los recursos.
- Las formas y mecanismos de información permanente y rendición de cuentas a las bases.

A escala nacional se puede plantear:

- La necesidad y determinación de conformar o fortalecer organizaciones de carácter nacional de regantes y de las juntas de agua potable para reforzar la solidaridad y poder incidir con mucha más fuerza en las decisiones que se tomen en torno a las aguas del Ecuador.
- De manera concreta, es urgente crear acuerdos, organizar actividades y trabajar por la aprobación de una nueva ley orgánica de recursos hídricos y utilización de las aguas que beneficie a los campesinos y

pobladores, respetando el orden de prelación de uso y cumpliendo con el mandato constitucional de redistribuir las autorizaciones de uso del agua.

- Impulsar la constitución de los Foros de Recursos Hídricos en todas las provincias como una plataforma de diálogo, capacitación, acuerdos y apoyo mutuo.
- Impulsar la relación con organizaciones nacionales vinculadas al agua como son las organizaciones indígenas y de los pueblos del Ecuador, organizaciones campesinas y de agricultores pequeños y medianos, organizaciones de mujeres del campo, entre otras.
- Demandar del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados un fondo financiero para apoyar la creación y funcionamiento de las organizaciones del agua.
- Ese fondo puede contar también con la autorización de un 2% de las tarifas pagadas por los usuarios para las organizaciones de regantes y juntas de agua potable, según sea el caso.



Ofrecer servicios de apoyo a los miembros

Las organizaciones que tienen una vida más fortalecida son aquellas que se involucran con otras actividades propias de la vida comunitaria y que, por ello, ofrecen servicios de apoyo que van desde cajas de ahorro, organización de festividades, impulso de mecanismos solidarios con las familias necesitadas, entre otros.

A las organizaciones de segundo y tercer grado corresponde ofrecer servicios como asesoría jurídica y acompañamiento a las gestiones en los organismos públicos, de manera que mantengan viva la relación con las organizaciones inferiores.

Entre esos servicios están, como mínimo:

- Asesoría legal.
- Mediación en los conflictos.



- Apoyo en los procesos productivos.
- Capacitación permanente.
- Gestión de los sistemas.
- Garantía de calidad de agua potable.
- Proyectos y propuestas de acción en distintos aspectos, incluyendo los de protección del medio ambiente.

Las funciones básicas y las nuevas que se presentan, requieren de una adecuada planificación de las organizaciones, señalando las responsabilidades de los distintos actores, mecanismos de difusión y evaluación y la manera de usar y obtener los recursos necesarios.

Ampliar la capacidad de propuesta

Para ello se considera conveniente en las organizaciones de segundo grado:

- Conformar equipos especializados en distintas áreas.
- Desarrollar procesos de capacitación y estudio para formar nuevos dirigentes.

- Brindar asesoría a las organizaciones de base para la resolución de conflictos a favor de los derechos colectivos.
- Mejorar la comunicación con otras organizaciones y aprovechar, en medio de lo posible, las nuevas tecnologías.
- Promover la unidad sectorial con las organizaciones afines frente a cada derecho o conjunto de derechos a ser defendidos.
- Participar activamente en plataformas de unidad y coordinación como el Foro de Recursos Hídricos.

En las organizaciones de base, es importante:

- Fortalecer mediante su capacitación permanente a los dirigentes.
- Abrir las puertas de relaciones con otras organizaciones comunitarias y populares.
- Identificar problemas, necesidades y derechos vulnerados o en riesgo sobre los cuales es necesario tener argumentos sólidos para lograr los resultados esperados por los miembros de la organización.
- Analizar las formas de alianzas posibles para ofrecer espacios de capacitación para los demás miembros.



Procurar la incorporación de todos los sectores involucrados en la organización

- Para la incorporación de mujeres: promover su participación en los comités ejecutivos, reforzar su formación y apoyar todo proceso que contribuya a la equidad de género.
- Para la incorporación de los jóvenes: realizar campañas de información, capacitación, jornadas deportivas, trabajo con medio ambiente. Es importante lograr que los jóvenes se identifiquen y sienten orgullosos de su condición de campesinos y agricultores. Es posible en muchos casos lograr acuerdos de protección ambiental para la participación de los jóvenes de los colegios cercanos.

- Incorporar a los compañeros y compañeras que no cuentan con agua de riego o con agua doméstica y apoyarlos en la consecución de sus demandas, involucrándolos en las actividades de la junta.
- Abrir espacios de participación e interrelacionamiento con otros sectores comunitarios aunque no sean integrantes de la organización.



Desarrollo de la democracia interna

Existe un buen número de organizaciones en las que se escuchan quejas por los problemas internos de funcionamiento, parte de los cuales tienen que ver con las limitaciones de los directorios, la falta de mecanismos que amplíen la participación, o algunos líderes que no dan paso a nuevos dirigentes. El desarrollo de la democracia interna es una cura para estos errores que deben ser superados si se quiere posicionar a las organizaciones.

Una tesis ampliamente conocida es que las organizaciones deben procurar tener dirigentes que combinen la experiencia con el ímpetu que ofrece la juventud. Esta sólo uno de los aspectos que deben ser tomados en cuenta para que todos los afiliados sientan a la organización como propia y puedan actuar en un ambiente de democracia interna. Otros aspectos tienen que ver con:

- Generar capacidad de decisión desde abajo y promover la participación en la toma de decisiones al interior de la junta.
- Iniciar los debates luego de haber entregado información suficiente a los miembros.
- Mantener mecanismos de información interna permanentes, que dependiendo del nivel de la organización pueden ir desde la



cartelera, programas radiales en emisoras locales hasta uso del internet.

- Promover incorporación de nuevos dirigentes, renovando cada vez parte del directorio para lograr la combinación entre experiencia, el ímpetu de los nuevos miembros.
- Realizar las elecciones internas con transparencia.

A las organizaciones de segundo grado, además corresponde:

- Respetar la autonomía de las organizaciones de base y la diversidad de opiniones que pueden presentarse en los debates, procurando llegar a conclusiones y decisiones de cumplimiento general.
- Superar las diferencias que puedan existir por identificación político partidista, poniendo por delante los objetivos para los cuales existe la organización.
- Actuar en representación de las organizaciones contando con los acuerdos previos alcanzados en las mismas.
- Ampliar la afiliación de nuevas organizaciones de base.

Sobre la capacitación

Como hemos dicho anteriormente, hay una serie de necesidades de capacitación presentes en las organizaciones y que estas se renoven continuamente. La capacitación sin embargo, no está al margen de la vida misma de la organización y de las comunidades. Tomando esto en consideración y reconociendo que debe haber una diferencia entre lo que se haga a nivel de organizaciones de base y las de segundo o tercer grado, se plantea tres áreas de capacitación.

- Capacitación técnica, que tiene que ver con la gestión de los sistemas de agua, su mantenimiento, ampliación y financiación.
- Capacitación productiva y de desarrollo territorial necesaria mejorar la calidad de vida en el territorio de cada una de las cuencas.

- Capacitación socio organizativa dirigida a reforzar el rol social de las comunidades y sus dirigentes. Esto incluye la capacitación hacia mejorar las capacidades de incidencia sobre la toma de decisiones de los organismos públicos.

A las organizaciones de segundo y tercer grado se propone:

- Crear o renovar las escuelas de formación.
- Establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales o plataformas de coordinación que resulten convenientes para definir planes de formación.
- Siempre debe haber jóvenes y mujeres en los directorios.
- Procurar el acceso a radios locales o a la creación de radios comunitarias.
- Crear fondos o exigirlos a las autoridades para el desarrollo de todas las formas de capacitación.

Para la capacitación es adecuado lograr un acercamiento con las Universidades para contribuir a que combinen teoría y práctica y posibilitar que los estudiantes de carreras afines se acerquen al campo.

Por otra parte, se plantea que los programas de capacitación dirigidos a los líderes tengan una agenda nacional construida a partir de un estudio de necesidades.

Las juntas y la infraestructura de los sistemas

Las juntas de manera permanente se han encargado de las actividades necesarias para mejorar, ampliar o rehabilitar los sistemas a su cargo así como buscar nuevas nacientes de agua y protegerlas.

Esta relación con la infraestructura es permanente y demanda diálogo y negociación con las autoridades, los organismos de cooperación y las comunidades. En esa relación con agentes externos es importante:

- Procurar la máxima participación posible de los afiliados.

- Entregar de manera continua y transparente la información respecto a los avances de toda negociación para conocimiento de las bases.
- Impedir toda forma de clientelismo político o institucional que dañe a las organizaciones.

Las organizaciones de segundo y tercer grado que abarcan sistemas o espacios de cuenta más grandes, deben tener también una visión integral de grandes obras como pueden ser los proyectos multipropósito, hidroeléctricas, trasvases de agua de una cuenca a otra, posibles actividades productivas como las mineras que pueden afectar a las fuentes y nacientes de agua, entre otros. Estas organizaciones están obligadas a tomar posición respecto a esos temas y generar participación y conocimiento en todas las juntas de base.

Relación con el Estado

Es fundamental para las organizaciones mantener su autonomía e independencia política, organizativa y financiera, por lo que la relación con el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados debe estar ausente de cualquier manera de clientelismo o ruptura de su autonomía.



Las posibilidades constitucionales de participación e incidencia deben ser empleadas en los espacios locales y sobre temas concretos, para lograr los “derechos en los hechos”. Es importante insistir que las autoridades están obligadas a garantizar los derechos y que al hacerlo no están haciendo ningún favor a las comunidades y las personas que viven en ellas.

Para esta relación es adecuado contar con el reconocimiento legal de la organización y garantizar la representatividad de los dirigentes llevando estos las decisiones colectivas y contando con el respaldo de la base social.

Las organizaciones de segundo y tercer grado deben ofrecer asesoría y acompañamiento para la obtención de mejores logros por parte de las organizaciones de base en su relación con el estado.



La necesidad de organizaciones de segundo y tercer grado

Los actuales procesos de descentralización, como el ya ha realizado en riego y drenaje, plantean la necesidad de organizaciones de segundo y tercer grado en condiciones de representar a los usuarios del agua y demás sectores populares, principalmente del campo.

Otro desafío planteado es la necesidad de trabajar con las organizaciones campesinas en lucha por agua de riego y por la formación de organizaciones en las zonas de transición urbano-rural, las cuales tendrán particularidades diferentes a una organización de riego o de agua potable como las actualmente existentes.



El liderazgo que se requiere ahora

No son las organizaciones las que dependen de los líderes, sino que son los líderes los que dependen de las organizaciones. Cuando hablamos de reposicionar a las organizaciones lo hemos hecho considerando:

- El contexto internacional y nacional que es distinto al de décadas anteriores, exigiendo que las organizaciones se adapten a las nuevas condiciones.
- La enorme potencialidad organizativa y numérica que existe.
- La necesidad de impulsar esa potencialidad a través de la integración de las organizaciones locales en estrategias más fuertes.
- La posibilidad legal de utilizar espacios participativos definidos por la constitución, el COOTAD y otras normas legales.
- Las normas vigentes, que todavía no se reflejan en la realidad, pero que colocan al agua como un derecho humano fundamental y un bien común cuya administración puede ser pública y/o comunitaria.

Si esto sucede con las organizaciones es comprensible entender que los líderes deben ser los impulsores de una actuación adecuada en esta coyuntura y con capacidad de proyectar las organizaciones hacia el futuro.

En este sentido, una demanda sentida es la necesidad de capacitación en distintos aspectos que tienen que ver con la vida organizativa y que permitan la relación adecuada con sus bases, los aliados y el Estado.

Pero la capacitación no es suficiente, sino que una nueva forma de liderazgo dependerá de la existencia de organizaciones con una fuerte democracia interior, participación de sus miembros y vigilancia sobre los dirigentes.



Reflexiones finales

Hay distintos estudios que plantean debilidades organizativas y factores que procuramos superarlos con las recomendaciones que se plantean en la parte superior. Como hemos visto, esas debilidades son inferiores a las enormes potencialidades que tiene la organización social en torno al agua. Además, esa fortaleza cuenta con la posibilidad de hacer uso de algunos espacios de participación para lograr que las resoluciones de las autoridades tomen en cuenta y beneficien a las comunidades y a los participantes de estas organizaciones.

Cuando hablamos del derecho al agua y de la gestión de cuencas, queda clara la urgencia de estructurar organizaciones mayores a nivel de las provincias y del país que recuperen la experiencia y las fortalezas actuales y que puedan, por eso, influir de manera determinante en procesos como el próximo debate y aprobación de la Ley de Recursos Hídricos.

Sin organizaciones bien estructuradas, interculturales, con reconocimiento de sus miembros y dirigencias que estén en condiciones de actuar vigorosamente en las actuales circunstancias, la defensa de los derechos colectivos e individuales y, de manera particular el derecho al agua, se verá limitado. Eso es lo que no podemos permitir.

El Estado debe contribuir al fortalecimiento de las organizaciones ofreciendo recursos económicos y de otro tipo, pero sin interferir en su autonomía. La obligación estatal no implica una concesión ni un favor, por lo que las organizaciones no pueden quedar atadas a ningún tipo de intensiones gubernamentales de ningún gobierno de turno. La autonomía de las organizaciones siempre será una garantía de defensa de los derechos de sus miembros y de democracia.

Bibliografía

CENAGRAP, 2011

- Alianza público-comunitaria: un modelo de gestión del agua. La experiencia desde el CENAGRAP.

FERNÁNDEZ, Nora y BUITRÓN, Ricardo, 2011

- Derecho al Agua y Saneamiento: avances, límites y retos. En Informe de Derechos Humanos 2010 “Develando el Desencanto” del Programa Andino de Derechos Humanos PADH de la Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador UASB.

ISCH, Edgar, 2011

- Institucionalidad, normatividad y políticas de agua en los andes: el caso ecuatoriano. Concertación, Quito.

MAGAP, 2011

- Plan nacional de riego y drenaje. Quito.

SENAGUA, 2010

- Una nueva gestión del agua. Informe de gestión. Quito.

SENAGUA, 2011

- Concesiones vigentes para riego, hasta 2010.



Páramos, agua y cambio climático

Comisión de trabajo:

Sylvain Bleuze, AVSF
José Luis Coba, CESA
Antonio Gaybor, CAMAREN
Guillaume Juan, AVSF
Patricio Mena Vásquez, Consultor
Francisco Román, CESA
Hugo Vinuesa, INTERJUNTAS
Carlos Zambrano, CAMAREN
Alex Zapatta, SIPAE

Comisión ampliada:

Taller del 3 de abril de 2012, realizado en riobamba, para el análisis y aportes al diagnóstico y propuestas para el tema "Páramos, Agua y Cambio Climático"

Sistematización y redacción:

Francisco Román, CESA
Patricio Mena Vásquez, Consultor
Alex Zapatta, SIPAE

Revisión:

Carlos Zambrano C., CAMAREN

*Pupila dulce y triste de los páramos,
ingenuidad dormida
en las orillas duras de los montes
como un pobre niño.
Pureza custodiada
en ignotas y austeras lejanías
con murallas de viento y de altura
bajo la sola inmensidad tranquila.
Agua para mirarla un breve instante
con agua de pudor en las pupilas.*

Carlos Suárez Veintimilla

Contenido

PRESENTACIÓN	92
LOS PÁRAMOS ECUATORIANOS	94
Problemática social en torno a los páramos	97
Las prácticas agroproductivas en los páramos	100
Los conflictos sociales más frecuentes en torno a los páramos	102
Las estrategias socialmente desarrolladas para el manejo y conservación de los páramos	104
ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS PÁRAMOS	109
Páramos y lógicas de intervención del Estado	109
Páramos y Patrimonio de Áreas Naturales del Estado	110
La adopción de políticas públicas enfocadas hacia los páramos	112
Nueva Constitución y páramos	115
La política de incentivos para la conservación	116
La política de ecosistemas andinos del Ecuador	119
Comentarios en torno a las políticas públicas enfocadas en los páramos	122
PÁRAMOS Y CAMBIO CLIMÁTICO	126
ELEMENTOS EN TORNO A UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS	130
Consideraciones generales	130
El objetivo general de una política nacional en torno a los páramos y otros ecosistemas de altura	132
Políticas y estrategias sugeridas	132
Instrumentalización de las políticas	137
BIBLIOGRAFÍA	138



Presentación

El presente trabajo es el resultado de un esfuerzo colectivo que ha involucrado a varias personas, las que convocadas por el Foro de los Recursos Hídricos, han llenado cuestionarios, ofrecido entrevistas, sistematizado información o, como en el caso de quienes figuramos como redactores, hemos escrito partes de este artículo.

Tras una muy breve revisión de algunos aspectos generales de lo que constituyen los páramos, esta sistematización aborda –de modo sintético– la problemática social en torno a los páramos: los temas de la propiedad, posesión, uso y usufructo de las tierras en zonas de altura; las

prácticas agro productivas en los páramos; los conflictos más comunes que se presentan entre los actores con presencia en los páramos; pero también, se hace una revisión de las estrategias e iniciativas socialmente desarrolladas para contribuir al manejo y conservación de este importante ecosistema. Posteriormente, se hace una revisión sucinta de lo que han sido las lógicas de intervención del Estado hacia los páramos; tras lo cual se aborda un tema de relevante actualidad: las implicaciones del cambio climático sobre los páramos. Fruto de la revisión de todos los temas indicados, en la parte final del documento, a modo de propuesta, se presentan algunos lineamientos de una política pública apuntalando la construcción de una política consistente e integral frente a estos ecosistemas.

Hay consenso entre quienes hemos participado en la mesa temática sobre páramos constituida en el marco del Foro de los Recursos Hídricos, que el páramo no debe ser considerado únicamente como un ecosistema frágil, atendiendo a su vulnerabilidad y las permanentes amenazas antrópicas, sino que además tiene que considerarse también su carácter estratégico para la naturaleza, la sociedad y la economía nacional, dadas las irremplazables funciones ecológicas, biológicas, hidrológicas, sociales, culturales y económicas que tiene este agro ecosistema.

Con este documento síntesis, se espera contribuir al debate que en el país se viene dando desde los años 90 en torno a la problemática este estratégico agro ecosistema de altura y espacio de vida de algunas comunidades.



Los páramos ecuatorianos

El ecosistema páramo es fruto de las transformaciones geológicas del planeta que han ocurrido a lo largo de milenios; pero a la vez de la presencia milenaria de poblaciones y de sus estructuras sociales; por lo tanto, su actual conformación solo puede explicarse a partir de la comprensión de las relaciones, pasadas y presentes, que han establecido las distintas formaciones sociales con la naturaleza.

Los páramos, se han conformado únicamente en las regiones ecuatoriales, específicamente, en la franja ecuatorial del planeta que va de 0° a 10° de latitud tanto hacia el norte como hacia el sur, conformando una franja de 20° a la que se puede denominar franja ecuatorial. A nivel del continente americano, se conformaron en las altas montañas de los países andinos del norte del Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela; aunque, también hay páramos en Costa Rica y Panamá. A nivel mundial, existen otras latitudes del planeta, como es el caso de las zonas de altura en los territorios ecuatoriales de África y Oceanía (Hofstede, R. y otros –Eds.– 2003).

Se calcula que en la actualidad, en nuestro país los páramos ocupan una superficie de 1'843.477 hectáreas; es decir aproximadamente el 7% del territorio nacional (Beltrán, K. y otros. 2009), están repartidos en 15 provincias y se estima que pueden ser 500 mil personas las que usan el páramo de manera directa, en tanto que varios millones de personas, de manera indirecta, aunque todos dependen de este ecosistema, por su importancia en el abastecimiento de agua para el consumo humano y riego y para hidroelectricidad.

Se trata de un ecosistema de altura inmerso en un espacio geo social mayor conocido como la alta montaña ecuatorial, donde coexisten también con otros sistemas de altura. En América Latina, la alta montaña ecuatorial, además de los páramos, contiene las cúspides de los nevados o de las altas montañas (donde ya no crece ninguna vegetación) y de los volcanes de gran altura ubicados en cadenas montañosas (en nuestra región: la Cordillera de los Andes).

Bajo las cúspides de los nevados está un franja llamada periglaciár, en donde se puede apreciar un piso casi desértico, conocido como arenales hacia donde, lentamente, van ascendiendo las especies más resistentes de los páramos.

En los páramos se depositan los restos volcánicos, resultado de erupciones ocurridas de los volcanes existentes en la Cordillera de los Andes o de las cenizas volcánicas arrastradas por los vientos ecuatoriales, que han contribuido a una estructuración particular de los suelos. En el paisaje de alta montaña no son raras las lagunas formadas en los cráteres de los volcanes y alimentadas por los deshielos de los nevados. Junto a estos, también existe el bosque andino y/o relicto de vegetación arbustiva que en otros tiempos debieron ser parte de verdaderas selvas andinas. En este paisaje montañoso e irregular, también encontramos pequeñas mesetas y valles de altura.

Esta diversidad de paisaje, forma una unidad articulada e interdependiente: la alta montaña andina ecuatorial donde alberga una gran biodiversidad, es fuente de recursos naturales, se desempeñan importantes funciones ambientales y guarda una historia de relaciones, mutuamente

determinantes, de la naturaleza con los pueblos asentados en esos territorios o, cerca de ellos.

El páramo ha venido siendo reconocido desde hace algunos años como un ecosistema y un paisaje cultural que está lejos de ser frío, monótono e inútil, como había sido tradicionalmente considerado por la gente que no lo vivía a diario. Su principal, aunque no única, función relacionada con las sociedades humanas es la capacidad de sus suelos especiales de captar, almacenar y distribuir agua a las tierras bajas, donde es usada por millones de personas, cerca y lejos del páramo, para riego, agua potable, generación hidroeléctrica, etc. El páramo también es el territorio y hogar de muchas comunidades campesinas e indígenas que han pasado por una historia antigua de marginación por parte de actores poderosos y que han hecho del páramo, de manera deliberada o forzada, su fuente de sustento.

Estas poblaciones han desarrollado, una cultura paramera que se manifiesta en la actualidad a través de procesos de empoderamiento, autodeterminación y recuperación. Esto les ha llevado a establecer relaciones, muchas veces conflictivas con actores “externos” al páramo como haciendas, ciudades e industrias que han visto el páramo, entre otras cosas, una fuente aparentemente infinita de agua. Muchas veces la relación profunda entre el valle y el páramo no ha sido siquiera reconocida.

Tanto o más que un ecosistema, el páramo es un paisaje cultural, dado que buena parte de páramo no es un ecosistema natural, sino el resultado de interacciones antiguas con la gente. El típico pajonal que está mayoritariamente en el imaginario de la gente y que en el Ecuador constituye el 60% del páramo, ha sido generado por las quemas y el pastoreo desde hace mucho tiempo. Si bien esto ha generado impactos, también ha establecido una cultura y una forma de vida que es parte del discurso y la práctica de las nacionalidades indígenas en cuanto a costumbres, territorialidad, soberanía e identidad histórica.

Problemática social en torno a los páramos

Los mecanismos de acceso a la propiedad sobre los páramos

Los mecanismos de acceso a la propiedad de los páramos han variado de un momento histórico a otro. Si, por un lado, las necesidades de ocupación del páramo han sido diversas en cada uno de esos momentos; también, por otro lado, han sido diversos los instrumentos normativos que han permitido formalizar la ocupación de los páramos. En el cuadro número 1, se da cuenta de esta situación:

CUADRO 1

MECANISMOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD SOBRE LOS PÁRAMOS EN EL ECUADOR SIGLOS XIX, XX E INICIOS DEL XXI

MOMENTO HISTÓRICO	LÓGICA DE OCUPACIÓN DEL PÁRAMO	MECANISMO DE ACCESO INSTRUMENTO NORMATIVO
Desde la segunda mitad del siglo XIX y, hasta los años 20 del siglo XX.	Necesidad del desarrollo de de ganadería extensiva de las haciendas latifundistas. Aunque rara vez, hay sin embargo registro histórico de que en ese momento, algunas comunidades indígenas, sobre todo aquellas consideradas "libres", también adquirieron la propiedad de los páramos (que ya los venían ocupando) para sus labores agropecuarias.	Por compra venta, sucesión hereditaria o, donaciones entre particulares, al amparo de las disposiciones del Código Civil vigente en ese entonces. Además, muchos latifundistas fueron beneficiados por la vigencia de la Ley de Tierras Baldías y Colonización de 1875: recibiendo asignaciones de tierras "baldías" en las zonas de altura; o, teniendo la protección legal de sus dominios de altura, dado que esa Ley daba un tratamiento especial a las tierras de páramo en manos de particulares, excluyéndolas de cualquier posibilidad de expropiación.

MOMENTO HISTÓRICO	LÓGICA DE OCUPACIÓN DEL PÁRAMO	MECANISMO DE ACCESO INSTRUMENTO NORMATIVO
Entre los años 30 y 50 (del siglo XX) .	Se acrecientan las estrategias campesino indígenas de ocupación de los páramos. El desarrollo de la producción lechera de las haciendas tras la Revolución Liberal, “empujó” a los campesinos hacia las zonas de altura. Se extiende la práctica de los “arriendos” de tierras de altura (en realidad fue una forma de establecer relaciones precarias entre las haciendas y las poblaciones indígenas).	A más del eventual aprovechamiento de los mecanismos ya descritos, las poblaciones indígenas se beneficiaron de la Ley de Patrimonio Territorial del Estado (1927), especialmente de su artículo 8 que reconocía a las comunidades <i>“la posesión como justo título así no estuvieren constituidas por cultivos u otra clase de obras”</i>. Norma ésta, ratificada por la Ley de Tierras Baldías de 1936. Adicionalmente, la vigencia de la Ley de Comunas (1937) posibilitó el reconocimiento jurídico de las comunas; y, con ello, los procesos de adquisición de tierras en beneficio de aquellas, así como la defensa de tierras comunales de ocupación ancestral.
Entre los años 60 a los 80 (del siglo XX).	Se consolida la ocupación de importantes superficies de páramos por las poblaciones indígenas, para actividades de pastoreo individual en un primer momento y, pastoreo colectivo en un segundo momento.	Por liquidación de las relaciones precaristas de trabajo, en beneficio de los ex huasipungueros al amparo de la Ley de Reforma Agraria de 1964. Por adjudicación a favor de las organizaciones campesinas e indígenas, al amparo de la Ley de Reforma Agraria de 1973.
Entre los años 70 y 80 (del siglo XX).	Constitución de áreas naturales del Estado. Al amparo de la legislación forestal y ambiental, algunos latifundistas logran “resistir” del proceso de reforma agraria, preservando extensas propiedades en zonas de altura;	Por aplicación de legislación agraria, forestal y de áreas naturales que, en conjunto contribuyen a la conformación de un patrimonio de tierras, bosques y áreas de conservación del Estado en las zonas de altura.

MOMENTO HISTÓRICO	LÓGICA DE OCUPACIÓN DEL PÁRAMO	MECANISMO DE ACCESO INSTRUMENTO NORMATIVO
	tierras privadas que, reconocidas como tales, quedan integradas a reservas ecológicas.	
Desde los años 90 hasta inicios de la década de los años 2000.	Dinamización de un mercado de tierras en las zonas de altura.	Fraccionamiento de tierras comunitarias en el páramo y, su enajenación por mecanismos de compra venta, en el marco de la implementación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.
Desde la década de los 90 hasta la actualidad.	Adquisición de páramos en favor de empresas municipales de agua potable para actividades de conservación, con la perspectiva de garantizar el abastecimiento de agua. (La experiencia pionera y más destacada es la de ETAPA, en Cuenca).	Contratos de compra venta de propiedad de tierras de páramo al amparo de la legislación civil.
Desde la década de los años 2000 hasta la presente fecha.	Adquisición de páramos en favor de organizaciones indígenas y campesinas, así como de juntas de agua, para actividades de conservación, con la perspectiva de garantizarse el abastecimiento de agua (riego y agua potable).	Contratos de compra venta de propiedad de tierras de páramo al amparo de la legislación civil.

Fuente: Revisión bibliográfica diversa.

De la revisión del cuadro anterior, se desprende que las lógicas e intereses de ocupación de los páramos han sido no solo diversas, sino en muchos casos contradictorias; súmese que los instrumentos normativos utilizados para formalizar esa ocupación responden a enfoques jurídicos harto disímiles; con ello, no hace falta esforzarse mucho para entender que esas distintas modalidades de acceder a la propiedad de los páramos, son a la vez, fuente permanente de tensiones y conflictos, en torno a las lógicas y prácticas de uso del suelo, en torno a los derechos de propiedad, posesión, uso, usufructo, servidumbres, así como en torno a linderos y delimitación.

Las prácticas agroproductivas en los páramos

En los años 60, 70 y hasta los 80 del pasado siglo XX, estaba en boga el enfoque de que era necesario expandir la frontera agrícola. La legislación de reforma agraria incorporó ese enfoque y, según Gondard y Muzurek (2001) su aplicación derivó en una *“amplia progresión de los cultivos hacia pisos altitudinales superiores”*.

Siguiendo a Gondard y Muzurek, esa expansión tuvo dos modalidades según la formación vegetal a expensas de la cual se produjo: cuando subsistía una franja de matorral o excepcionalmente de bosque siempre verde entre la zona agrícola y el páramo, se talaba esa formación leñosa, se instalaba un cultivo de papa para aprovechar la riqueza del nuevo suelo, y después se sembraba pasto o, se dejaba crecer el pasto natural; este proceso se desarrolló tanto al Norte como en al Sur de los Andes. En cambio, en los Andes centrales del país, las actividades agropecuarias se expandieron directamente hacia el páramo, dado que ya no subsistían huellas de formaciones leñosas naturales, siendo además el medio más seco, la presión demográfica inmediata más fuerte y, la altitud local más elevada. En una primera etapa, se establece un sistema de cultivo papero, con rendimientos muy altos basados en la elevada productividad de los suelos recién cultivados; al bajar la producción y aumentar las plagas, se pasa paulatinamente al sistema tradicional de cultivo de altura: rotación de la papa con otros cultivos andinos como haba y cebada; incluye un tiempo de descanso o barbecho, mientras se restablece la fertilidad del suelo con el sistema de talanqueo nocturno del ganado.

Gondard y Muzurek agregan que *“tres causas podrían ser alegadas para explicar esa brusca subida en altura de la agricultura:*

- *El aumento de la presión demográfica en las comunidades campesinas de la Sierra que la desencadena;*
- *Un hipotético calentamiento del clima que la permitiría físicamente;*
- *La reforma agraria que la autoriza legalmente”.*

Crissman (2003) sugiere que siempre se ha dado un uso agrícola de las zonas parameras, pero con el avance de la frontera agrícola hacia las zonas altas de los páramos, esa agricultura las pone en alto riesgo. “Por ser relativamente más arriesgada la agricultura de zonas altas, siempre tendrá problemas especiales y poca justificación ecológica, agrícola o económica de continuar en un futuro indefinido”. El otro planteamiento de Crissman, parcialmente coincidente con el de Gondard y Muzurek, se enfoca en explicar el uso actual de las tierras de páramo, como resultado de “un fenómeno producido por cambios tecnológicos y legales durante las últimas cuatro o cinco décadas. Lo que vemos ahora representa una fase de transición, donde los actores siguen ajustándose a los cambios legales de la Reforma Agraria y a las promulgaciones legales subsiguientes [Ley de Desarrollo Agrario] que han impactado a la estructura agraria. También estamos en una fase de ajuste en el uso de fertilizantes inorgánicos, plaguicidas y tracción mecánica que permiten la intensificación de la producción agrícola”.

Con relación a la afirmación de que siempre se ha dado uso agrícola a las zonas parameras; por lo menos para el caso de las prácticas agroproductivas de las comunidades indígenas, bien vale tener presente la tesis de John Murra (1972) del aprovechamiento complementario de distintos pisos ecológicos como práctica ancestral de las distintas culturas andinas. Aporte explicativo que ayudaría a entender la racionalidad campesino indígena de ocupación de los páramos.

Crissman, señala que por su naturaleza, la agricultura en tierras de páramo *“causa la alteración del ambiente, en especial de la flora y la fauna y el recurso suelo. Las prácticas agropecuarias son culpables de la eliminación*

indiscriminada de los bosques nativos, el pastoreo persistente, la quema, el cultivo excesivo e incorrecto. Todas esas prácticas tienen impacto en el suelo, en especial en la erosión del suelo”.

Con respecto a la alteración de los suelos de páramo, no puede dejar de señalarse que el problema del desarrollo de una agricultura en las zonas de altura, se ve complejizado por la grave afectación que implica la extracción y venta de “turba” (la esponja de páramo) en beneficio de explotaciones agrícolas y agroindustriales ubicadas en los valles; así como de la transferencia de fertilidad en beneficio de la agricultura de las zonas bajas a través del mecanismo de la venta de estiércol de las distintas variedades de ganado ubicadas en estas zonas; ambas prácticas, infelizmente, son todavía comunes entre algunos productores de la sierra central.

Dada la importante superficie dedicada a las actividades agropecuarias en los páramos, muchos estudiosos creen que al referirse a los páramos, resulta más adecuado hablar de agro ecosistemas.



Los conflictos sociales más frecuentes en torno a los páramos

La importancia que tiene el páramo por sus funciones ecológicas, hidrológicas y productivas, ha colocado a éste ecosistema en el centro de tensiones sociales; tensiones que se han intensificado en los últimos 30 años, desde cuando, precisamente, empieza a acrecentarse el interés por este ecosistema y, a generalizarse en la sociedad la comprensión de la indisoluble relación de los páramos con el ciclo hidrológico.

A partir de encuestas, entrevistas y recolección de artículos, se ha pretendido elaborar una suerte de tipología de conflictos sociales en torno a los páramos, la misma que se presenta en el cuadro número 2:

CUADRO 2
**TIPOLOGÍA BÁSICA DE CONFLICTOS SOCIALES
EN TORNO A LOS PÁRAMOS**

TIPOS DE CONFLICTO	ELEMENTOS PRESENTES
Conflictos por propiedad, posesión, división y linderación.	Procesos de expansión de las propiedades particulares a costa de tierras comunitarias de altura. Tensiones entre el interés de unos, en mantener la propiedad comunitaria; con otros, que creen en que debe individualizarse la propiedad. Imprecisión en los linderos de las propiedades de altura. Presencia de poseionarios de porciones de páramo “autónomos” o “informales” que, no tienen títulos de propiedad, ni responden a ninguna lógica organizativa.
Conflictos por derechos de pastoreo.	Falta de acuerdos en torno a derechos de uso y usufructo, que derivan en desacuerdos en torno a las áreas de pastoreo y la carga animal que puede soportar el páramo sin sufrir daños que alteren sus funciones ecológicas e hidrológicas. Problemas con sobrepastoreo de ganado vacuno y equino. Presencia de chancheras en zonas de altura.
Conflictos derivados de formas de manejo atentatorias con los páramos.	Problemas de sustitución de la cobertura vegetal original, sobrepastoreo, quemas, expansión de la frontera agrícola, plantaciones forestales, presencia de actividades extractivas que, juntas o por separado, afectan al páramo en sus funciones hidrológicas, con la correspondiente disminución de caudales. Tensiones entre usuarios del agua con los propietarios de los páramos afectados. Tensiones entre los distintos usuarios para afrontar el reparto de agua en un contexto de disminución de caudales. Conflictos entre comunidades y particulares con la administración de las reservas ecológicas estatales.

TIPOS DE CONFLICTO	ELEMENTOS PRESENTES
Conflictos entre comunidades y particulares con la administración de las reservas ecológicas estatales.	Incompatibilidad entre el real uso del suelo y, el uso potencial defendido por el Ministerio del Ambiente, tanto al interior de las áreas protegidas, como en las áreas denominadas de amortiguamiento. Falta de acuerdos entre “usuarios” del páramo y el Ministerio de Ambiente. Falta de delimitación precisa de las zonas de amortiguamiento.
Conflictos generados por interés en cobrar dinero por la venta de “servicios ambientales”.	Exigencia de los comuneros propietarios del páramo para recibir algún tipo de compensación “por dejar pasar el agua hacia abajo”.

Fuentes: Encuestas y entrevistas realizadas por el Foro de Recursos Hídricos. Revisión bibliográfica.

La revisión del cuadro anterior, permite apreciar la multiplicidad de tensiones sociales en torno al páramo, tensiones que generalmente no han tenido canales institucionales para ser tratadas y resueltas.

Las estrategias socialmente desarrolladas para el manejo y conservación de los páramos

Fines de los años 80 e inicio de los años 90, va a constituirse en un momento clave de desarrollo de dos procesos sociales que se venían entretejiendo desde al menos una década atrás: por un lado, un proceso de reposicionamiento político del movimiento indígena, cuya expresión mayor va a ser el levantamiento indígena del año 1990; mientras que, por otro lado, en esos años termina de cobrar fuerza un proceso de interiorización social de la importancia del agua, como un recurso estratégico para la humanidad, pero permanentemente amenazado por las acciones de los

diferentes grupos sociales; quizá una de las mayores expresiones de ése momento va a ser el encuentro mundial de jefes de estado y de gobierno en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en el año 1992.

En ese contexto, se van posicionando nociones como las de “desarrollo sustentable”, “gestión de cuencas hidrográficas”, “gestión sustentable de los territorios”, “territorios indígenas”, etc.; nociones aquellas todas importantes, aunque ciertamente de variadas procedencias.

Esos dos procesos sociales, cargados de las nociones referidas, van a converger en distintas iniciativas de manejo y conservación de páramos, ya por la importancia que tienen los páramos para las poblaciones indígenas; ya, por la importancia que tienen los páramos como ecosistemas de almacenamiento y regulación de los recursos hídricos.

A inicios de la década de los 90, se van a registrar varias iniciativas de manejo y conservación de los páramos; a las que se irán sumando nuevas a lo largo de esa década, la siguiente y la actual.

Actualmente, hay criterios cada vez más interiorizados en y entre las comunidades que reconocen que el páramo es su patrimonio, que no hay que afectarlo con quemas del pajonal ni del bosque, que no hay que deforestar ni sobre pastorear que, en cambio, hay que aprovechar las bondades ecológicas del páramo para iniciativas productivas, como el turismo comunitario.

En el cuadro número 3, se da cuenta de algunas de las iniciativas de manejo y conservación de páramos desarrolladas con más énfasis en el país en los últimos 20 años:



CUADRO 3

**ESTRATEGIAS SOCIALMENTE DESARROLLADAS PARA LA CONSERVACIÓN
Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS PÁRAMOS**

EJE DE LA ESTRATEGIA DESARROLLADA	ELEMENTOS PRESENTES
Elaboración de planes de manejo y conservación de páramos.	Zonificación agroecológica del páramo, acuerdos y reglamentos para el manejo y conservación del páramo; formulación y ejecución de programas de manejo, etc.
Acuerdos entre el Estado, comunidades y, particulares para la conservación de áreas naturales en zonas de altura, así como de sus zonas de amortiguamiento.	Acuerdos para el aprovechamiento sustentable de las zonas de altura que han quedado integradas en calidad de reservas ecológicas estatales, así como de sus áreas de amortiguamiento.
Acuerdos para el manejo y conservación entre comunidades y particulares.	Acuerdos en torno a las actividades de pastoreo, abrevadero y manejo de los páramos.
Desarrollo de proyectos para el aprovechamiento sustentable del páramo.	Cría de alpacas y vicuñas; recolección de hongos de pino, de la “yashipa”, recolección de paja de páramo y confecciones artesanales; recolección y comercialización de plantas medicinales; producción y comercialización de truchas de estanque; procesamiento de productos que se generan en el páramo (derivados lácteos especialmente; pero también acopio, procesamiento y comercialización de fibras textiles de origen animal); etc.
Aprovechamiento eco turístico del páramo.	Conservación del páramo para el aprovechamiento ecoturístico, construcción de refugios, mantenimiento de senderos, señalética, etc.

Fuentes: Encuestas y entrevistas realizadas por el Foro de Recursos Hídricos. Revisión bibliográfica.

Las estrategias señaladas no son disyuntivas, sino al contrario, son generalmente complementarias.

Por lo demás, un elemento central en todas las estrategias indicadas (y en otras), es el de la participación comunitaria; mucho más cuando además de las comunidades directamente relacionadas con el páramo, se involucra la organización de segundo grado, la junta parroquial, las juntas de agua, etc. En éste caso, al hacer referencia a la participación ésta es entendida como un proceso en el que se van formando capacidades reales, para que los involucrados puedan tomar decisiones cada vez más conscientes entorno a la problemática que les rodea y se comprometen a ser parte de su transformación. Es en el propio proceso en donde se va profundizando la participación. Esto significa realizar acciones de motivación, sensibilización, capacitación, demostración, intercambio de experiencias, entre otras.

Sendos recorridos por el ecosistema para un redescubrimiento colectivo del páramo, de los recursos naturales que alberga y de las funciones naturales que desempeña. Esto ha permitido en distintas experiencias, que las familias y sus organizaciones se reconozcan como parte integrante del mismo y se motiven para actuar.



Reglamentación colectiva del uso del páramo, en base a un proceso de ordenamiento de su uso: delimitar zonas de pastoreo y bajar la cantidad de ganado en base a la capacidad de carga animal; limitar las actividades agrícolas a determinados espacios, delimitar las zonas de fuentes hídricas y acciones de protección de fuentes de agua con cercas vivas (especies nativas) y de cerramiento con postes y alambre de púas; definir las zonas de regeneración natural y reforestación con especies nativas, eliminar prácticas de tala del bosque nativo como de las plantaciones de especies exóticas que se encuentran en las zonas de páramo.

Parte de las estrategias de manejo y conservación de los páramos ha sido el de mejorar las condiciones de producción y productividad en la zona baja, para evitar la presión de actividades agropecuarias en la zona de páramo. Mejoramiento físico de los sistemas de riego y su gestión técnica y social; intensificación, diversificación y manejo técnico de la producción tanto de cultivos nuevos como de crianza de animales menores, manejo de pastos y forrajes para ganado mayor, capacitación para la comercialización, creación de microempresas, creación de infraestructura productiva (invernaderos, centros de pié de cría de ovinos, cuyes, silos de almacenamiento de semilla, manejo pos cosecha en hortalizas, etc.); creación de cajas comunitarias de ahorro y crédito; líneas de apoyo a la producción agropecuaria, artesanal, educativa, etc.



La situación de pobreza que viven las comunidades hace que los recursos del páramo sean imprescindibles para su sobrevivencia y su aprovechamiento futuro es posible si se hace en las zonas aptas para tal aprovechamiento, es decir sin afectar, de manera irreversible, la integridad del páramo y de sus funciones naturales, de las cuales la de mantener la cantidad y calidad de agua proveniente de los páramos es quizá la función más valorada por todos los habitantes, no sólo de las comunidades, parroquias, sino de la población usuaria del sector rural y urbano.



Actuación del Estado frente a los páramos

Páramos y lógicas de intervención del Estado

De manera general, habría que señalar que las lógicas de intervención del Estado respecto a los páramos, se han dado en tres direcciones (no siempre interarticuladas):

- a) Actuaciones directas; fundamentalmente a través de la conformación de reservas ecológicas estatales en zonas con importantes superficies de páramo.
- b) Formulando políticas enfocadas al tema de los páramos, a través de la generación de incentivos económicos para la conservación y la adopción formal de políticas públicas específicas.

- c) Formulando políticas agrarias con notable incidencia de los páramos; tal es el caso de la legislación de reforma agraria; a lo que habría de añadir la influencia (negativa ciertamente) que sobre los páramos tuvo la política orientada a habilitar y estimular la conformación de un mercado de tierras comunitarias a través de la Ley de Desarrollo Agrario del año 94.

En las siguientes líneas se desarrollan algunos elementos entorno a estas formas de intervención.



Páramos y patrimonio de áreas naturales del Estado

No hay duda que la actuación del Estado que más ha contribuido a la conservación de los páramos ha sido la conformación de áreas naturales que han abarcado territorialmente importantes superficies de esos ecosistemas de altura; este reconocimiento es necesario, al margen de la necesidad de abrir una discusión en torno a las implicaciones sociales de la forma en cómo se constituyeron esas reservas ecológicas y, cómo se han venido manejando las mismas por parte del Estado¹.

No debe perderse de vista que al interior de varias de las áreas naturales, hay tanto propiedades particulares (haciendas y predios familiares), como también propiedades comunitarias.

En el cuadro número 4, se presenta información de las reservas ecológicas estatales que integran zonas de altura al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (antes denominado Sistema Nacional de Áreas Protegidas):

1 Al declarar áreas naturales protegidas, el Estado lo ha hecho de modo unilateral, omitiendo las obligadas y necesarias consultas a las comunidades, ya sobre cuestiones relativas a los objetivos de esas declaratorias, a las fronteras de las mismas; ya sobre el reconocimiento a los derechos de propiedad y posesión afincadas por comunidades y particulares; ya sobre las formas de conciliar la condición de áreas naturales con el reconocimiento al hábitat y las prácticas comunitarias en esos espacios, etc.

CUADRO 4

**RESERVAS ECOLÓGICAS ESTATALES QUE INTEGRAN ZONAS DE ALTURA
AL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO (PANE)**

NOMBRE DE LA RESERVA	SUPERFICIE (en Ha) (dd/mm/aa)	FECHA DE CONFORMACIÓN
Parque Nacional Cajas	28.808	06-06-1977
Parque Nacional Cotopaxi	33.393	11-08-1975
Parque Nacional Llanganates	219.707	18-01-1996
Parque Nacional Sangay	517.765	16-06-1975
Parque Nacional Cayambe Coca	403.103	17-11-1970
Parque Nacional Podocarpus	146.280	15-12-1982
Reserva Ecológica Antisana	120.000	21-07-1993
Reserva Ecológica El Ángel	15.715	05-08-1992
Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas	243.638	29-08-1968
Reserva Ecológica Los Illinizas	149.900	11-12-1996
Reserva Faunística Chimborazo	58.560	26-10-1987
Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	500	11-12-1996
Área Natural de Recreación Quimsacocha	3217	25-01-2012

Fuente: Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, publicada en el portal de internet del Ministerio del Ambiente.

Es necesario llamar la atención, que si bien es cierto al interior de esas áreas protegidas hay importantes superficies de páramo, ello no quiere decir que toda la superficie de esas reservas estén conformadas por páramos.



La adopción de políticas públicas enfocadas hacia los páramos

Por fuera de las áreas naturales del Estado, hay importantes superficies de páramo constituidas como tierras particulares o, como tierras comunitarias. Conviene preguntarse, ¿cuál ha sido la actuación del Estado frente a esos páramos...?. De modo muy sucinto, en las siguientes líneas se desarrollan algunos elementos al respecto.

Lo primero que se debe tener presente, es que los cambios políticos que ha vivido el Estado en los últimos 20 años, dan cuenta, no de una política, sino de varios momentos de política.

Por otro lado, se debe tener presente que, en el marco de la implementación de políticas de ajuste estructural, a partir de la Constitución del año 1998, algo ratificado y ahondado en la Constitución del año 2008, las políticas de descentralización del Estado, han fortalecido la actuación de los gobiernos provinciales, muchos de los cuales han desarrollado propuestas e iniciativa normativa en torno a los páramos; de hecho, varios gobiernos provinciales (Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, etc.) han formulado ordenanzas o reglamentos para la conservación de los páramos (cuya aplicación, en cada caso, ha corrido diversa suerte).

En casos puntuales, pero destacados, la necesidad de garantizar el agua para las dos urbes más grandes de la Sierra, Quito y Cuenca, ha implicado el involucramiento de las empresas municipales de agua, generando iniciativas que han devenido en políticas locales; cuestión que también debe tenerse presente.

En cuanto a las políticas “nacionales” que han tenido como eje de atención el páramo, en el siguiente cuadro (número 5), se sintetiza aquéllas políticas formalmente adoptadas en el país (o que pretendieron ser adoptadas), dejando para más adelante algunos comentarios específicos:

CUADRO 5
**POLÍTICAS ESTATALES ENFOCADAS EN LOS PÁRAMOS
FORMALMENTE ADOPTADAS ENTRE 1993 Y 2011**

AÑO	NOMBRE DE LA POLÍTICA	MECANISMO DE INSTRUMENTALIZACIÓN	ASPECTOS RELEVANTES
1996	Principios Básicos para la Gestión Ambiental en el Ecuador (formulada por la Comisión Asesora Ambiental, CAAM).	Pla Ambiental Ecuatoriano. Políticas y Estrategias, formulado a partir de los Principios Básicos para la Gestión Ambiental en el Ecuador (CAAM, 1993) y, Políticas Básicas Ambientales Generales del Ecuador (CAAM, 1994).	Identifica la problemática de los páramos. Establece lineamientos para la protección de los páramos; y, sugiere actividades para su desarrollo sustentable.
2000	Utilización de la legislación penal para poder perseguir acciones que impliquen daños o alteraciones a formaciones vegetales protegidas.	Reformas a la legislación penal.	Desarrollo de un capítulo sobre delitos ambientales en el Código Penal, que tipifica y sanciona tales delitos. Penalización de quemas, talas o alteraciones que afecten a formaciones vegetales protegidas.
1998 – 2003	Debate abierto por el Ministerio del Ambiente en torno a la necesidad de una nueva legislación forestal, una específica sobre biodiversidad y, en ese marco, de una normativa particular hacia los páramo.	Proyecto de Ley de Desarrollo Forestal Sustentable. Proyecto de Ley sobre conservación y uso sustentable de la biodiversidad. (Ambos proyectos no se han aprobado hasta el momento). Iniciativa del Consejo de Desarrollo de los Pueblos	Propuesta de prohibición de actividades agroindustriales sobre los 3000 msnm la Sierra Austral y, 3500 msnm en la Sierra Centro y Norte.

AÑO	NOMBRE DE LA POLÍTICA	MECANISMO DE INSTRUMENTALIZACIÓN	ASPECTOS RELEVANTES
		y Nacionalidades del Ecuador, CODENPE, para formular un Reglamento de protección y manejo de páramos (financiado con crédito del Banco Mundial 4277-EC- BIRF).	
2008	Consolidación de una estrategia de incentivos de conservación de bosques y páramos.	Programa Socio Bosque / Socio Páramo.	Incentivos monetarios (transferencia directa de dinero); y, no monetarios (aplicación de procedimientos que afecten la estructura de costos del aprovechamiento forestal).
2009	Política de Ecosistemas Andinos del Ecuador (PEAE).	Acuerdo 064 del Ministerio del Ambiente en el que se definen formalmente las políticas específicas en torno a los páramos, humedales alto andinos, bosques de andinos y, agro ecosistemas de altura.	Se desarrollan elementos de política en torno a 4 ejes: 1. Conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y agro biodiversidad. 2. Armonización de acciones entre actores públicos y privados. 3. Apoyo al Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. 4. Fortalecimiento de actores y empoderamiento.

Fuentes: Documentos referidos.

Nueva Constitución y páramos

Como fruto del proceso constituyente de los años 2007 y 2008, se establecieron lineamientos de carácter constitucional que hacen referencia a los páramos.

El Mandato Constituyente número 6, llamado “Mandato Minero”, establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Art. 3.- Se declare la extinción sin compensación económica alguna las concesiones mineras otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento definidas por la autoridad competente, y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua”.

Por su lado, la Constitución del año 2008, desarrolla valiosos e indispensables lineamientos para garantizar los derechos de la naturaleza: derecho a su restauración (Art. 72); aplicación de medidas de precaución y restricción para actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales (Art. 73); las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permita el buen vivir; los servicios naturales no serán susceptibles de apropiación (Art. 74).

A más de los artículos brevemente enunciados, en su artículo 406 la Constitución se refiere de forma específica a los páramos en los siguientes términos:

“Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros”.



La pregunta es, si ¿con la política de incentivos y, la aprobación formal de la “Política de Ecosistemas Andinos del Ecuador”, aprobadas tras la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, se da cumplimiento al Mandato Minero, a las normas constitucionales referidas a los derechos de la naturaleza y, a la referida disposición del artículo 406?. Antes de responder, corresponde revisar algunos elementos respecto a esas dos políticas.

La política de incentivos para la conservación

En realidad ésta no es una política nueva, viene siendo posicionada desde mediados de los años 80, de la mano de economistas ambientales y de una franja de ambientalistas que se mueven en las esferas del pensamiento económico neoclásico.

En 1992 (hace ya más de 20 años) Teodoro Bustamante, docente de FLACSO-Ecuador, hacía la siguiente observación:

“Existe una vigorosa escuela de pensamiento económico, que se plantea como paso fundamental para lograr la conservación de los recursos naturales, el lograr la adecuada incorporación a los sistemas de precios y mercados de los bienes y servicios ambientales.

El Banco Mundial ha impulsado espacios en los cuales esta tesis ha tenido un importante desarrollo. Hay varios artículos que retomando las tesis de Harding, señalan y muestran cómo las trabas en el funcionamiento de los mercados favorecen y estimulan las acciones destructoras del medio ambiente”. (Bustamante, T. 2002).

De forma reciente, un estudio sobre incentivos para la conservación de bosques (y, páramos agregamos) da cuenta de que:

“Los incentivos se han desarrollado en tres fases. En un primer momento en esquemas de canje de deuda por naturaleza, donde el caso más relevante fue el impulsado por Fundación Natura entre 1987 y 1989, donde se logró captar un total de US\$. 10 millones para la conservación (...). A partir de Río 92, al igual que sucedió en otros países de la región, se generó un amplio interés en desarrollar incentivos que promuevan cambios de comportamiento hacia la conservación de bosques y otros ecosistemas naturales.

En un segundo momento, a partir del año 2000 se buscó impulsar esquemas de largo plazo de financiación e incentivos para la conservación en el Ecuador. Se establecieron fondos fiduciarios para conservación, esquemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) y tasas por agua. Estos esquemas se desarrollaron a nivel local y con una gran participación del sector privado.

Un tercer hito significativo ha sido el establecimiento del Programa Socio Bosque (creado oficialmente el 14 de noviembre de 2008, mediante Acuerdo Ministerial publicado en el Registro Oficial No. 482 del 5 de diciembre del 2008)”. (Albán Monserrat; Suárez Luis; y , Morales, Manolo. 2010).

En el país, la propuesta de pago por los servicios ambientales generados por el páramo, ha tenido numerosos y muy entusiastas seguidores. Algunos municipios de la Sierra Norte, como Pimampiro y Pedro Moncayo establecieron en su momento tasas por servicios ambientales, como su estrategia principal (y acaso única) de conservación de páramos y boques andinos.

Otros municipios, han desarrollado una variante para la conservación de fuentes de agua, “que buscan, a través de tasas, establecer fondos que permitan financiar acciones de conservación y manejo de cuencas”. (Ibid).



En la década de los 90, a partir de la aprobación de la Ley de Mercado de Valores, se han implementado mecanismos de conservación a través de fondos fiduciarios, muchos de los cuales están relacionados con iniciativas de conservación de zonas de altura y del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. (Ibidem).

En cuanto al Programa Socio Bosque / Socio Páramo, éste tiene por objeto entregar un incentivo monetario directo a propietarios individuales y colectivos de bosques y páramos que se comprometan con la conservación de sus predios.

Los autores que vienen siendo citados, nos explican con más detalle las características de ese programa y de su financiamiento:

El Programa Socio Bosque (PSB) *“establece su estrategia de priorización en función de 3 criterios: sitios prioritarios para biodiversidad (ecosistemas subrepresentados en el Sistema Nacionales de Áreas Protegidas), sitios importantes para el mantenimiento de servicios ecosistémicos (regulación hídrica y captura de carbono) y sitios prioritarios por el nivel de pobreza (medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas). Esto marca una relación entre el PSB y los servicios ecosistémicos. Esto último también se traduce en los mecanismos para generar financiamiento para el programa. Por el pronto, el PSB está trabajando para acceder a fondos REED + para aquellas partes del programa que se aplican, adicionalmente se están desarrollando acciones para acceder al financiamiento por parte de empresas hidroeléctricas...*

Los fondos REDD + provienen de un mercado internacional que se intenta crear para la manutención del stock del carbono por reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques ... El + hace referencia a que existen co beneficios ambientales y sociales adicionales al carbono y que son priorizados en el diseño e implementación de estos proyectos.

*El desafío que enfrenta el PSB se centra en el acceso y mejoramiento...
" (Albán Monserrat; Suárez Luis; y, Morales, Manolo. 2010).*

La política de ecosistemas andinos del Ecuador

Las políticas específicas formalmente adoptadas con relación a los páramos tienen una orientación declarativa más que reguladora, por lo que, la vigencia de tales políticas difícilmente podría tener alguna trascendencia práctica.

Se establece como la primera política con respecto a los páramos la siguiente:

"El Estado ecuatoriano promueve la conservación de los páramos y los declara áreas frágiles que requieren de un cuidado y manejo especial por sus características de regulación hídrica, ecológicas, biológicas, sociales, culturales y económicas. El manejo de los páramos debe propender a la conservación de los recursos naturales y a la sostenibilidad de la biodiversidad, donde las actividades productivas deben ser únicamente de subsistencia y ecoturísticas, enmarcados en un plan de manejo integral aprobado por la autoridad ambiental".

Tras el señalamiento de la política, se señalan las siguientes estrategias para su desarrollo:

- *Desarrollar un marco legal que garantice la conservación y una adecuada utilización de los recursos naturales de los páramos, **bajo el concepto de áreas frágiles que tienen como potencial los servicios ambientales** (las negrillas son nuestras).*

- *Apoyar al diálogo político responsable y a la gestión concertada y participativa de estrategias y normativas para la conservación de los páramos sobre la base de los compromisos nacionales e internacionales.*
- *Fortalecer iniciativas comunitarias de manejo de recursos hídricos con enfoque de cuenca; el acceso y uso sustentable de los recursos agua, suelo y vegetación; la promoción y gestión social de los ecosistemas de páramo.*
- *Conservar y usar sustentablemente la biodiversidad de los páramos, con iniciativas in situ, pero también ex situ.*
- *Desarrollar tecnologías para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con gran potencial (ej: plantas medicinales, viento, luz solar, etc.).*
- *Fomentar procesos democráticos y transparentes que conduzcan a la definición o precisión de roles de los actores locales que tienen incidencia sobre los recursos naturales del páramo y crear mecanismos relacionados con la prevención y manejo de conflictos.*

La segunda política establecida frente a los páramos está redactada de la siguiente manera:

“El Estado propicia como parte del ordenamiento territorial, la zonificación y planificación del aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los páramos, de una forma participativa y bajo los mecanismos de corresponsabilidad”.

Se definen las siguientes estrategias:

- *Coordinar acciones con los actores (as) de las comunidades y gobiernos locales que dentro de sus territorios contengan ecosistemas de páramo, para la zonificación y planificación de las cuencas hidrográficas prioritarias para la producción y abastecimiento de agua.*

- *Elaborar planes de manejo participativos de páramo a pequeña escala que se integren en los programas de desarrollo de toda la cuenca hidrográfica.*
- *Apoyar procesos de coordinación a nivel local y nacional que promuevan el intercambio, comunicación, promoción y difusión de las acciones de planificación para el uso adecuado de los recursos naturales.*
- *Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones en los páramos con criterios unificados que permitan identificar los impactos y disponer de bases de información para su mejor manejo.*

La tercera política adoptada, está redactada de la siguiente manera:

“El Estado impulsa sinergias y alianzas institucionales para el diálogo político, facilita instancias de coordinación entre actores de la sociedad civil”.

Las estrategias que según el Ministerio del Ambiente harían posible la implementación de esa política son:

- *Fortalecer el grupo de trabajo en páramo, como un espacio de debate, discusión y de consensos para el manejo sustentable de los páramos.*
- *Impulsar la elaboración e implementación concertada de agendas locales de gestión de recursos naturales, ambiental y ordenamiento territorial.*
- *Apoyar la articulación de acciones entre gobiernos locales que contengan páramos en sus jurisdicciones con el proceso de descentralización.*
- *Fortalecer las capacidades locales de los gobiernos locales u organizaciones de base a través de la difusión de los instrumentos de control y manejo de recursos naturales (difusión de normas, estrategias, reglamentos de páramos).*

Para cerrar ésta revisión, es necesario recordar una idea expuesta por la Asociación de las Poblaciones de Montaña del Mundo en una declaración formulada a propósito de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se realizó en el año 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica): *“No se trata solamente de definir objetivos, sino también los medios que permitirán a todos los países del mundo cumplir en forma concreta con sus obligaciones ...”*.

Comentarios en torno a las políticas públicas enfocadas a los páramos

Si habría que destacar un elemento que actúa como “hilo conductor” de las políticas públicas enfocadas hacia los páramos, desde fines de la década de los 90 hasta la actualidad, ese elemento es el de la institucionalización progresiva de mecanismos de preservación de páramos y bosques andinos basados en estímulos de mercado.

Las modalidades de los estímulos han sido variadas: *“Pago por Servicios Ecosistémicos, Pago por Servicios Ambientales, y , Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques – REED”*. (Bruce, W. John y otros. 2010).



Todas esas modalidades han sido incorporadas, en un momento u otro por el Ministerio del Ambiente, como parte de su política de institucionalizar mecanismos de preservación de páramos y bosques andinos, basado en estímulos de mercado. Se las puede encontrar como elementos que construyen y articulan la política, pero también, como instrumento operativo que la da posibilidad de incidencia al Estado, a través del Ministerio del Ambiente, más allá de su rol en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. De allí, que puestos en una balanza, la política de incentivos por un lado y, la Política de Ecosistemas Andinos por otro, la primera pesa mucho más, dado que se la puede instrumentalizar operativamente.

Ese reconocimiento es necesario, no precisamente como una manifestación de adhesión de los sistematizadores de este documento a los mecanismos de mercado, sino como constatación objetiva.

De hecho, los fondos REED no han estado exentos de cuestionamientos. Recientemente se publicó en el Ecuador una compilación de artículos del Larry Lohmann, estudioso del tema de los mercados de carbono (Lohmann Larry. 2012).

Los compiladores de los artículos de Lohmann, Alberto Acosta y Esperanza Martínez, en su prólogo hacen los siguientes señalamientos:

“Preocupado por la intromisión en la soberanía de los estados, Lohmann introduce en su libro un análisis sobre los efectos ‘desreguladores’ que tienen los mercados de carbono especialmente sobre los marcos legales de países subdesarrollados, pues las sanciones legales por contaminación son reemplazadas por precios y, ‘el cumplimiento de la ley por mercados de servicios ambientales’. Con razón afirma ‘sería difícil imaginar una expresión más pura de la doctrina neoliberal’.

Estas reflexiones son muy importantes para el Ecuador. En éste país existen varios programas estatales que se orientan por la lógica mercantilizadora de la Naturaleza, como los proyectos REED (“Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación”), y su versión criolla los proyectos Socio Bosque y Socio Páramo.

Éste tipo de proyectos ha puesto sus esfuerzos en éstos cuestionados procesos de mercantilización, en donde la tierra y los fondos públicos del Sur global entran a jugar el papel de garantías cuando los ‘bonos verdes’ que el Sur genera son valorados, retaceados, o combinados con otras ‘mercancías climáticas’ en un mercado manejado estrictamente por el Norte global”.

En uno de los textos de Lohmann, titulado “Dialéctica sobre REED” confronta tesis (pro REDD) y sus antítesis, a partir de lo cual desarrolla una síntesis.

La tesis IV está planteada de la siguiente manera:

“Gracias a REDD, los dueños de los bosques recibirán un incentivo económico (compensación) por la conservación. REDD no afecta los derechos de propiedad de los territorios, ni afecta en forma negativa su gestión o manejo, al contrario con buena regulación y aplicación de estándares sociales y ambientales, REDD puede consolidar derechos territoriales, mejorar la gestión y mejorar las condiciones de vida de pueblos indígenas y otras comunidades locales”.

La antítesis planteada por Lohmann está desarrollada en los siguientes términos:

“[REDD] Enajena la gestión y manejo de los territorios, ya que los fines económicos prevalecen sobre la administración local, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ellos, los dueños de los territorios, podrán convertirse en el mejor de los casos en simples guardabosques”.

Los cuestionamientos están planteados. Del lado del Foro de los Recursos Hídricos, a lo señalado quiere agregar la interrogante de si es posible compatibilizar la adopción de políticas oficiales que tienen como hilo conductor a los estímulos basados en mecanismos de mercados ambientales, con la ya referida disposición constitucional del artículo 74 de que los servicios ambientales “no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”.

En cuanto a la redacción de las políticas específicas sobre páramos que hacen parte de la Política de Ecosistemas Andinos, sin mucha dificultad se advierte que están basadas en el documento “Propuesta de Políticas Nacionales sobre Manejo y Conservación del Ecosistema Páramo en el Ecuador (Medina G., Josse, C. 2000) elaborado en el marco de los acuerdos de cooperación entre el Proyecto Páramo, el Grupo de Trabajo en Páramos y el Ministerio del Ambiente.

Como se sabe, el análisis de una política o una norma no solo debe basarse en lo que está escrito y oficializado; se requiere reflexionar también en torno a lo que no está dicho, a lo que no está formalizado; desde esa perspectiva analítica, se desprenden al menos dos señalamientos:

El primero: en el citado documento de Medina y Josse, se propone como una de las políticas que *“El Estado considera que las áreas de páramo no son aptas para actividades forestales, mineras y agropecuarias a gran escala, por lo que están prohibidas en estas zonas”*. Como se puede apreciar de la transcripción correspondiente del documento oficial de Política de Ecosistemas Andinos, esa sugerencia de política de prohibición no ha sido considerada; lo cual no deja de ser insólito, más aún si se tiene presente que la Constitución del año 2008, en su artículo 73 señala que el Estado debe aplicar medidas de precaución y restricción para actividades que puedan conducir a la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales; y, si además, se tiene presente que está vigente el artículo 3 del llamado “Mandato Minero” Constituyente.

El segundo señalamiento: sabiendo, como se sabe, que buena parte de los conflictos y tensiones en los páramos giran en torno a los temas de propiedad y posesión sobre la tierra, conflictos por delimitación, por derechos de uso y usufructo; nada se dice para afrontar esa conflictividad en el documento oficial de Políticas de Ecosistemas Andinos del Ecuador. ¿Y dónde queda la obligación del Estado de establecer limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados que está imperativamente señalado en el art. 406 de la Constitución...?

¿Descuidos?; ¿omisiones deliberadas?; ¿compromisos con algunos sectores? las interrogantes quedan planteadas.



Páramos y cambio climático

Nuestro planeta está sometido a cambios climáticos importantes, que tienen graves consecuencias en términos biológicos, ambientales, meteorológicos y socioeconómicos. A lo largo de la historia y sobre todo en el último tiempo, las actividades humanas han abonado al exceso de concentración de gases de efecto invernadero y con ello, se han acelerado los efectos del cambio climático. Este fenómeno planetario, al parecer, afectará con mayor fuerza a los páramos o ecosistemas montañosos tropicales, que son de mayor fragilidad en términos socioeconómicos (pobreza, marginación), como biofísicos (horizontalidad ecológica, endemismos, erosión).

A no dudarlo, los páramos son ecosistemas ricos en biodiversidad y en funciones ambientales que les sirven a las sociedades humanas. La

cobertura vegetal de los páramos, los abundantes pantanos existentes y la estructura de sus suelos (andasoles), al ser alimentados por las aguas lluvias y de los deshielos de los nevados, se constituyen en el gran reservorio de recursos hídricos en las épocas de invierno, para ir liberando, de a poco, el agua en las épocas secas.

En el Ecuador, los páramos ubicados hacia el oriente y en los extremos norte y sur del país han conocido menos impactos, por ser menos accesibles y tener una densidad poblacional menor. Los del centro y occidente son los que mayor deterioro presentan por haber tenido condiciones inversas a los anteriores.

Los ecosistemas parameros funcionan adecuadamente en condiciones bioclimáticas regulares, que se han establecido a través de muchos años. Sin embargo, las variaciones extremas y los cambios de largo plazo de estas condiciones pueden afectar considerablemente y generar impactos ambientales y socioeconómicos de importancia (Pontón y Hurtado, 2002).

El aumento de la temperatura por los gases de efecto invernadero hace que los glaciares se derritan y se reduzcan, se estima que ha habido, en promedio, una reducción de un 30% en los glaciares andinos en los últimos 30 años (Francou, 2007). Así mismo, las alteraciones en la temperatura y las precipitaciones provocan que sus patrones de regularidad y frecuencia puedan mostrarse muy alterados. En los páramos es obvio que el cambio climático produce, precisamente, alteraciones en el clima que se manifiestan en las variaciones de la temperatura y las precipitaciones; esto a su vez causaría graves transformaciones, por ejemplo, en los suelos y en la biodiversidad y así afectarían a toda la gente que depende de este ecosistema.

Estos suelos poseen la mitad de su peso en carbono. El que este carbono esté en el suelo del páramo, contribuye de manera pasiva pero importante a paliar el cambio climático; en otras palabras, el carbono almacenado en los suelos del páramo que al estar allí, no contribuye al calentamiento global.

Los andasoles (suelos cuyos componentes minerales provienen de las erupciones volcánicas y la materia orgánica propia del ecosistema) son

suelos que dependen de la baja temperatura para mantener su estructura esponjosa. Un aumento de temperatura haría que la descomposición se acelere y que, por lo tanto, el componente fundamental del suelo, la materia orgánica, se transforme y ya no fuese parte de la esponja. En pocas palabras, los suelos dejarán de ser andasoles y perderán su capacidad de regulación hídrica natural. Más allá de que haya más o menos agua, el problema será que el páramo pierda la capacidad de regulación natural.

Esta información no hace más que refrendar la enorme importancia del ecosistema páramo como almacenador y regulador de la escorrentía de agua, de la que dependen la vida y actividades productivas de buena parte de la población del país; único como albergue de mucha biodiversidad y belleza paisajística, captura de carbono y otras funciones ecológicas; proveedor de recursos productivos y del territorio que posibilita la reproducción social de muchos sectores campesinos e indígenas de nuestra serranía.

Sin embargo, este frágil pero estratégico ecosistema está amenazado, como hemos visto, no sólo por los efectos del cambio climático sino también por la acción del hombre, que ha causado y sigue causando graves daños al sistema ecológico con actividades productivas que han sobrepasado la frontera agrícola, con un pastoreo intensivo, a lo que se suma la quema de los pajonales para que rebrote la paja tierna, afectando y reduciendo la función de las tierras de altura, de reserva y regulación del agua, además de la pérdida de capa fértil del suelo para siempre.

Varios factores socioeconómicos e históricos han hecho que el páramo no se haya mantenido en las condiciones en las que debería para seguir brindando sus beneficios. Ciertas prácticas como el sobrepastoreo con borregos y vacas, la quema de vegetación y la deforestación, la siembra de especies exóticas, el turismo descontrolado y la construcción de grandes obras de infraestructura, llevadas a cabo por las poblaciones cercanas como por actores más lejanos, han hecho que las comunidades cercanas al páramo de primera mano, y las ciudades y campos de cultivo aguas abajo, sientan que el agua ya no lo baja en la cantidad y calidad anteriores. A esto se suma el crecimiento de las necesidades y demandas de estas aguas.

Las complicadas relaciones sociales entre “los de arriba” y “los de abajo” incluyen procesos de manejo por parte de las comunidades y el desarrollo de los llamados fondos de agua de diversos tipos por parte de gobiernos seccionales. Un elemento central es el hecho de que la gente de arriba se queja de que los de las ciudades abajo no hacen nada por colaborar con el cuidado de los páramos de donde baja su líquido vital, mientras que la de abajo se queja del mal manejo de “sus” fuentes por parte de la gente altoandina. Hay varias iniciativas y mecanismos de “pago” o “compensación” en este sentido, con diversos grados de equidad y eficacia.

A este contexto se suma el calentamiento global, un fenómeno evidentemente planetario pero muy poco equitativo en sus consecuencias a varias escalas. En el páramo, un ecosistema muy frágil por naturaleza, sus efectos son notables aunque su grado, localización y temporalidad aún no se conocen en detalle. La ciencia evidencia el retroceso de los glaciares, el movimiento y hasta extinción de especies dentro y fuera del ecosistema (incluyendo especies cultivadas), los cambios en la estacionalidad y cantidad de las precipitaciones, y el aumento general de la temperatura. Un problema particularmente crítico es que el suelo, responsable de la capacidad de retención y distribución de agua, se calienta y así pierde su estructura esponjosa. La posibilidad de que áreas antes demasiado frías para la agricultura se vuelvan aptas para esta actividad debe verse con mucho cuidado ante las consecuencias negativas concomitantes.

La percepción de la gente en el páramo mismo, todavía bajo un análisis preliminar, es que evidentemente hay cambios en el clima y en los cultivos, y en el comportamiento de la gente ante estos cambios. Se entiende en forma general que el cambio climático existe y algo tiene que ver con estas alteraciones. Pero es importante enfatizar en que los cambios climáticos globales, si bien están afectando al páramo y lo harán con más fuerza en el futuro, representan un factor más en un paisaje que tradicionalmente ha sido arduo y poco predecible. Esto hace que, por un lado, la gente esté de algún modo preparada para adaptarse a una fuente más de cambios, y, por otro, que se deban tomar precauciones a las que probablemente la gente no está específicamente preparada. Las alteraciones por el cambio climático podrían conllevar variaciones a más largo plazo, a mayor escala y más extensivas que las producidas antes.



Elementos en torno a una propuesta de políticas alternativas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los páramos en un contexto de cambio climático

Consideraciones generales

La revisión de los elementos desarrollados en éste documento, lleva a la conclusión de que la formulación de lineamientos de una propuesta de políticas alternativas con relación a los páramos y otros ecosistemas de altura, pasa obligatoriamente por determinadas consideraciones y reconocimientos, que deben marcar el alcance, sentido y modulación de tales políticas, a saber:

- a) La obligación de desarrollar, política y normativamente, el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza, así como el mandato establecido en el artículo 406 que dispone que el Estado regule la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados como los páramos.
- b) La necesidad de asumir aquella declaración constitucional de que el páramo es un ecosistema frágil, atendiendo a su vulnerabilidad y las permanentes amenazas antrópicas; pero también, la importancia, desde el punto de vista político y normativo, de reconocer también su carácter estratégico para la naturaleza, la sociedad y la economía nacional, dadas las irremplazables funciones ecológicas, biológicas, hidrológicas, sociales, culturales y económicas que tiene éste ecosistema. En ésta perspectiva, resulta importante el reconocimiento que ha realizado el Gobierno Provincial de Tungurahua que declara a los páramos de esa provincia como *“áreas estratégicas de interés colectivo y político para el desarrollo económico y social de toda la población”*.
- c) La necesidad de reconocer distintas formas de propiedad y posesión en los páramos: la propiedad estatal, bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente; la propiedad y posesión pública bajo responsabilidad de algunos municipios o sus empresas comunitarias de agua o, bajo responsabilidad de empresas hidroeléctricas; la propiedad y posesión comunitaria, bajo responsabilidad de comunas, comunidades o, juntas de agua; y, la propiedad y posesiones privadas, bajo responsabilidad de haciendas, empresas o individuos. (La propiedad o posesión de tierras del páramo, genera derechos, pero sobre todo responsabilidades).
- d) La necesidad de que las tensiones sociales y conflictos generados en el páramo puedan ser canalizados y tratados institucionalmente, en el marco de disposiciones normativas que orienten su tratamiento y resolución.
- e) La necesidad de incorporar lineamientos que permitan atenuar el impacto del cambio climático sobre los páramos y otros ecosistemas de altura.

- f) La importancia, por todo lo indicado, de establecer estrategias diferenciadas que permitan hacer viables las políticas hacia los páramos, precisando competencias y responsabilidades del Ministerio del Ambiente en el ámbito nacional, así como de los otros niveles de gobierno, en los ámbitos provincial y cantonal.



El objetivo general de una política nacional en torno a los páramos y otros ecosistemas de altura

Establecer un marco de actuación del Estado y la sociedad tendiente a garantizar la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los páramos y otros ecosistemas de altura, en un contexto de cambio climático, a partir del reconocimiento la fragilidad de tales ecosistemas, pero a la vez, a partir del reconocimiento de su importancia estratégica (y vital) para el país; desde esos reconocimientos, orientar la actuación del Estado y la sociedad para que el páramo y los otros ecosistemas sigan cumpliendo sus funciones ecológicas, biológicas, hidrológicas, culturales, económicas y sociales; se logre una adaptación en términos justos y equitativos ante las inevitables consecuencias de cambio climático; y, se reconozcan los derechos económicos, sociales, y culturales de las poblaciones de altura.



Políticas y estrategias sugeridas

Todos los elementos esbozados en éste documento, deben reflejarse en una política integrada por varios componentes, destacándose entre otros los que se sintetizan en el cuadro 6 insertado a continuación:

CUADRO 6

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS SUGERIDAS

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	ELEMENTOS DE CONTENIDO Y OPERATIVIZACIÓN
Conservación de los páramos y otros ecosistemas de altura.	Gestión de los páramos integrados al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.	- Actualización participativa de los planes de manejo. - Impulso al establecimiento de acuerdos de cogestión con organizaciones comunitarias y juntas de agua.
	Gestión de páramos bajo responsabilidad de municipios, empresas municipales de agua y empresas hidroeléctricas.	
	Gestión de los páramos comunitarios y de las juntas de agua.	- Fomento al desarrollo e implementación de los planes de manejo sobre la base de acuerdos y consensos entre los usuarios directos del páramo.
	Gestión de los páramos particulares y, sobre los que haya distintas formas de propiedad.	- Fomento al desarrollo de iniciativas de ecoturismo y aprovechamiento sustentable de los páramos. - Evaluación y regulación de las plantaciones forestales en páramos.
Regulación y limitación al dominio de la propiedad sobre la tierra en zonas con presencia de ecosistemas de altura.	Regulación de la propiedad sobre las tierras integradas a ecosistemas de altura.	- Norma que establezca la obligatoriedad de ajustar el uso del suelo, a la zonificación respectiva establecida en el plan de manejo, así como en los planes de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados. - Fijación de límites a la expansión de la frontera agrícola a una determinada altura sobre el nivel del mar, en función de las características agroecológicas predominantes en una zona o región.
	Limitaciones a la propiedad sobre las tierras integradas a ecosistemas de altura.	

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	ELEMENTOS DE CONTENIDO Y OPERATIVIZACIÓN
		- Prohibición de fraccionamiento de tierras comunitarias en páramos. - Norma legal que haga posible la afectación a la propiedad sobre la tierra mediante la figura de extinción de dominio, aplicable en contra de quienes afectan el páramo deliberadamente. - Elaboración de un catastro nacional de tierras de altura. - Conformación de un archivo histórico especializado en todo lo referente a la propiedad sobre las tierras de altura.
Aprovechamiento sustentable de zonas de altura próximas a los páramos. y sustentable.	Manejo de las zonas de amortiguamiento en la perspectiva de disminuir la presión sobre los páramos.	- Impulso a la formulación y ejecución de planes de manejo y de incremento del valor agregado de la producción sustentable en esas zonas.
	Impulso estatal orientado a potenciar sustentablemente las zonas de producción agropecuaria de los propietarios, posesionarios o usuarios del páramo.	- Impulso a la diversificación e intensificación de la producción, en base a una estrategia productiva que equilibre el desarrollo de innovaciones tecnológicas sustentables y, la recuperación de prácticas ancestrales de producción; el aseguramiento del riego; y, el desarrollo de sistemas cortos de comercialización - Desarrollo de un programa de recuperación de suelos degradados de altura.
Canalización y tratamiento institucional a los conflictos sociales en torno a los páramos.	Establecimiento de mecanismos expeditos, transparentes y participativos, para la resolución de conflictos en los páramos y demás ecosistemas de altura.	- Fijación de procedimientos en un cuerpo legal. - Conformación de comisiones de amplia participación para tratar y resolver situaciones conflictivas en torno a los páramos.

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	ELEMENTOS DE CONTENIDO Y OPERATIVIZACIÓN
Mecanismos para afrontar los efectos del cambio climático sobre los páramos.	Prohibición a la ejecución de proyectos basados en prácticas extractivas en los páramos.	- Formulación de la correspondiente norma legal.
	Investigación, monitoreo del páramo y capacitación.	- Desarrollo de programas de investigación aplicada en zonas de páramo (desde las Ciencias Atmosféricas, la Geología, Hidrología, la Ecología, la Biología, etc.). - Implementación de una red de monitoreo meteorológico completa en las distintas zonas de altura. - Ejecución de un programa de capacitación en torno a la gestión social sustentable de los páramos, con apoyo financiero del Estado.
	Aplicación de las normas que sancionan los delitos ambientales.	- En cada una de las 15 provincias en las que hay páramos, conformación de una unidad de la Fiscalía especializada en delitos contra los páramos.
Reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones de altura.	Reconocimiento, formal y con consecuencias operativas, en favor de los ecuatorianos y ecuatorianas habitantes del páramo o que depende de éste ecosistema, de todos los derechos reivindicados por la Asociación de Poblaciones de Montaña del Mundo, muchos de los cuales han sido reconocidos.	- Promover la plena participación de las comunidades de altura e involucrarlas en las decisiones que puedan vulnerar sus derechos - Fortalecer las responsabilidades y capacidades de acción de las poblaciones de altura en las áreas de manejo de territorios, promoción del desarrollo económico, dotación de servicios, transporte, etc.

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	ELEMENTOS DE CONTENIDO Y OPERATIVIZACIÓN
	en las cumbres mundiales sobre desarrollo sostenible, organizados por las Naciones Unidas.	
	Fomento de la evolución de la economía familiar y comunitaria de las poblaciones de altura.	- Inversión pública en las zonas de altura en proyectos innovadores de desarrollo participativo.
Financiamiento a la gestión de los páramos y otros ecosistemas de altura.	Conformación de un fondo especial para financiar el manejo, conservación y recuperación de páramos y ecosistemas de altura por parte de comunidades, juntas de agua y municipios pequeños por fuera de la lógica de mercados ambientales.	- Fondo que sería "alimentado" con recursos provenientes del Presupuesto del Estado, presupuestos de gobiernos autónomos descentralizados, de las empresas hidroeléctricas, empresas municipales de agua potable, de las juntas de agua, pero también aportes de plantaciones agrícolas y agroindustriales de valles y el litoral que se benefician del agua que baja desde los páramos y otros ecosistemas de altura. Fondo éste que debe ser administrado de forma democrática, con la participación de los usuarios del páramo.
	Financiamiento de las actividades establecidas en los planes de manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE).	- Incremento de la asignación de recursos económicos del Presupuesto General del Estado destinados a las áreas protegidas integradas al PANE.
	Direccionamiento de las estrategias de incentivos (REDD y otros) hacia propietarios de los páramos que se encuentran bajo propiedad privada o estatal.	- Estrategias socialmente monitoreadas.

Instrumentalización de las políticas

Desde el punto de vista instrumental y operativo, para que una política pública como la que está esbozando tenga 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 una Ley 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's); lo que implica el desarrollo de un plan nacional de gestión de los páramos para los próximos 25 años y, en ese marco, el desarrollo de planes locales para la conservación, 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 al amparo de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 136 del COOTAD.

Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

- Constitución del Ecuador. 2008.
- Mandato Constituyente número 6.

ASAMBLEA NACIONAL

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010.

ALBÁN M., SUÁREZ L., MORALES M.

- Incentivos para la conservación de bosques en el Ecuador. En: Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. M. Morales, L. Naughton – Treves, y L. Suárez, editores. Quito, 2010.

BELTRÁN, K., SALGADO S., LEÓN YÁNEZ S., ROMOLEROUX K., ORTIZ E., CÁRDENAS A., VELASTEGUÍ A.

- Distribución espacial, ecosistemas ecológicos y caracterización florística de los páramos en el Ecuador. Eco Ciencia, Proyecto Páramo Andino y, Herbario QCA. Quito, 2009.

BRUCE J., LASTARRIA – CORNHIEL S., HOLLAND M., ROBINSON B., NAUGHTON – TREVES L., WENDLAND K.

- Conceptos y términos claves relacionados con la tenencia y los derechos de propiedad en la conservación de los bosques basados en incentivos directos. En: Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. M. Morales, L. Naughton – Treves, y L. Suárez, editores. Quito, 2010.

BUSTAMANTE, T.

- Las comunas en las ciudades ¿tienen algún sentido?. En: Quito, comunas y parroquias. Dirección de Planificación del Municipio de Quito. 1992.

COMISIÓN ASESORA AMBIENTAL

- Plan Ambiental Ecuatoriano. Políticas y Estrategias. Formulado a partir de los Principios Básicos para la Gestión Ambiental en el Ecuador. 1993.
- Políticas Básicas Ambientales Generales del Ecuador. 1994.

CRISSMAN CH.

- La agricultura en los páramos: estrategias para el uso del espacio. CONDESAN. Lima, 2003.

LOHMAN, L.

- Mercados de carbono. La neoliberalización del clima. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, compiladores. Abya Yala – Universidad Politécnica Salesiana. Quito, 2012.

GONDARD P. y, MAZUREK H.

- 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador. En revista Estudios de Geografía, volumen 10, titulado Dinámicas Territoriales. Pierre Gondard y Juan Bernardo León, editores. IRD, Colegio de Geógrafos del Ecuador, PUCE y Corporación Editora Nacional. Quito, 2001.

HOFSTEDE, R.y Otros -Eds.- 2003)

- Citado de: Teresa Mosquera (Ed). Sistematización de la experiencia de manejo de recursos naturales de los páramos de Quisapincha. Serie Sistematizaciones. CESA. Quito, Ecuador. 2010.

MEDINA, G. y, JOSSE C.

- Propuesta de políticas nacionales sobre manejo y conservación del ecosistema páramo en el Ecuador. Ministerio del Ambiente – Proyecto Páramo – Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador. Quito, 2000.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

- Acuerdo 064: Política de Ecosistemas Andinos del Ecuador. Julio 7 del 2009.

MURRA V. J.

- El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas. Universidad Hermilio Valdizán. 1972. Huanuco (Perú).

TOBAR S., L.

- Diccionario de Derecho Agrario y términos afines. Publicaciones de Legislación Cía. Ltda. Quito, 1993.



La gestión comunitaria del agua para consumo humano y el saneamiento en el Ecuador

Comisión de trabajo:

Pedro Carrasco, CARE
Rosita Casamen, JAAPRE
María Isabel Cordero, SENDAS
Marcelo Encalada, ONU-Habitat, Ecuador; asesor CLOCSAS
Dennis García, Foro de Recursos Hídricos de Pichincha
Segundo Guaillas, ROSCGAE
Rafael Gualichico, JAAPRE
Juan Guamán, RIKCHARINA
Rossana Manosalvas, Universidad de Wageningen
Lourdes Peralta, CPR
Guadalupe Rivadeneira, Foro del Agua de Santa Elena
Fernando Solís, MSP
Helder Solís, PROTON
Felipe Toledo, AVINA
Jeanneth Villarroel, Ayuda en Acción
Carlos Zambrano, CAMAREN
Alex Zapatta, SIPAE

Facilitación del proceso de consulta y elaboración del documento base:
Patricio Crespo Coello, Consultor CAMAREN

Comité editorial:

Pedro Carrasco
Rossana Manosalvas
Helder Solís
Felipe Toledo
Jeanneth Villarroel
Carlos Zambrano C.

Edición del documento:

Rossana Manosalvas

Revisión:

Edgar Isch L. y Carlos Zambrano C.

Quito-Ecuador, 2013

El Foro Nacional de los Recursos Hídricos, en alianza con varias organizaciones e instituciones generó este documento de manera colectiva, por lo que se reconoce los aportes de personas que participaron en varias reuniones y talleres, así como expresa su agradecimiento a la Comisión de Trabajo que lideró el proceso. Se anexa en este documento un listado de las personas que contribuyeron en esta construcción colectiva.

Contenido

A MANERA DE PREÁMBULO	145
INTRODUCCIÓN	147
La crisis del agua y los derechos humanos	147
Reseña histórica sobre la gestión comunitaria del agua en el Ecuador	153
- La época aborígen	153
- La Colonia y la República	154
- La Modernización del Estado: 1960-1980, dos décadas estratégicas	155
- Ajuste estructural: 1990-2000	156
- La nueva Constitución del 2008	157
- Las competencias en el Gobierno Central y en los Gobiernos Descentralizados	159
El debate alrededor de la propuesta de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua	164
DIAGNÓSTICO: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO Y EL SANEAMIENTO A NIVEL COMUNITARIO EN EL PAÍS	167
Coberturas: una situación crítica en el sector rural	167
La calidad del agua para consumo humano	175
Déficit en la infraestructura existente en el sector rural	176
El saneamiento: un desafío crítico	177

La crisis ambiental, los riesgos naturales y su impacto en los sistemas de agua para consumo	178
Relevancia de la gestión comunitaria de los sistemas de abastecimiento de agua	179
Contrastes entre la gestión comunitaria y la gestión municipal del agua	182
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, un actor relevante	188
Debilidades en la gestión comunitaria del agua	190
La necesidad de construir alianzas público-comunitarias	194
PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO Y SANEAMIENTO	204
Planteamiento estratégico y político	204
Principios y enfoques orientadores	205
Lineamientos para una política pública sobre el agua para consumo humano y el saneamiento	206
La alianza público comunitaria: un modelo viable y necesario	209
Roles, funciones y perspectivas de la gestión rural del agua en el marco de la alianza público-comunitaria	212
BIBLIOGRAFÍA	221
ANEXO	223



A manera de preámbulo

El Foro de los Recursos Hídricos es una plataforma de diálogo plural que trabaja de forma sistemática en el análisis y la construcción de propuestas centradas en la gestión del agua en el Ecuador. Dentro de ella, el agua para consumo humano tiene una alta relevancia, pues de esta depende nuestra propia sobrevivencia y, junto al saneamiento, conforma una dupla de elementos fundamentales de la salud y el bienestar humano y de los ecosistemas.

El presente documento presenta una aproximación de la problemática del agua para consumo humano a nivel comunitario en el Ecuador, como también aporta con un conjunto de propuestas de política pública para el mejoramiento de los sistemas de agua, saneamiento y uso sostenible de los ecosistemas, de las fuentes de agua y de las zonas de recarga.

Este texto ha sido elaborado bajo un intenso proceso de discusión, consulta y de construcción colectiva con dirigencias de los sistemas comunitarios de agua de muchas provincias del Ecuador, así como con personal técnico de instituciones especializadas en el tema.

Este proceso se enriqueció con las recomendaciones emanadas del Taller “Construcción de propuestas para el mejoramiento de los sistemas de agua y saneamiento comunitarios”, realizado en Quito, el 29 de febrero de 2012; además con los aportes de dos talleres realizados con representantes de organizaciones comunitarias de agua, con delegados de instituciones públicas y con técnicos de ONG, el primero efectuado en la ciudad de Cuenca y el segundo, en Portoviejo. En cada uno de estos eventos participaron, aproximadamente, 60 personas.

La versión preliminar de este documento fue debatida en el VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos que se realizó en Quito en junio de 2012, en una mesa conformada para analizar esta temática, en la que participaron aproximadamente 120 representantes de organizaciones comunitarias que gestionan agua para consumo humano y saneamiento, así como del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS), de la ROSCGAE (Red de Organizaciones Sociales y Comunitarias de Gestión de Agua del Ecuador) y de la JAAPRE (Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador).

El debate se mantiene abierto. Por ello, esta publicación no se considera un documento terminado, sino como un aporte a la discusión sobre el agua y la gestión comunitaria. Es una invitación a aportar y motivar a otros y otras a la reflexión e involucramiento en la definición de políticas públicas, actuación en el sector y conocimiento de la situación de la gestión comunitaria.



Introducción

La crisis del agua y los derechos humanos

Dicen que cuando los astronautas miraron por la escotilla en su primer viaje a la luna, lo que vieron fue una hermosa y enorme esfera azul. El planeta Tierra, también llamado “planeta azul”, tiene alrededor de 1.400 millones de km³ de agua, que además está presente en todos los seres vivos del planeta. El ser humano utiliza el agua para absolutamente todas las actividades. Sin agua no se puede sobrevivir, tanto por el consumo directo en el hogar como por su importancia en absolutamente todos los procesos productivos (agricultura,



transporte, generación de energía, pesca, procesamiento de alimentos, industria, turismo, y más), así como por sus usos en las actividades médicas, recreativas y culturales de la sociedad humana. Incluso, las dos terceras partes del cuerpo humano están constituidas básicamente de agua.

Sin embargo, la disponibilidad del agua útil para consumo humano es más limitada. De los 1.400 millones de kilómetros cúbicos de agua que hay en el planeta, sólo el 2,5% es dulce y el 97,5% restante es agua salada.

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DEL AGUA



TOTALIDAD	
Agua salada	97,5%
Agua dulce	2,5%
AGUA DULCE	
Hielo y glaciares	79%
Agua subterránea de difícil acceso	30%
Agua dulce superficial de fácil acceso	1%
AGUA DULCE SUPERFICIAL DE FÁCIL ACCESO	
Lagos	52%
Humedad en el suelo	38%
Vapor de agua en la atmósfera	8%
Ríos	1%
Agua dentro de organismos vivos	1%

Fuente: <http://www.aguascordobesas.com.ar/educacion/aula-virtual/usos-del-agua/distribucion>.

Para tener una idea clara de la cantidad de agua efectivamente accesible para los humanos, imaginemos que el total de agua en el planeta está compuesto por 100 botellas de un litro de agua. Si se sacan 97,5 botellas que corresponderían al agua salada, sólo nos quedarían dos botellas y media, que tendrían toda el agua dulce disponible. Retiremos ahora lo que corresponde a los hielos: nos quedan menos de dos vasos llenos, que simbolizan al agua subterránea y superficial. De esta agua, sólo media cucharadita de té corresponde al agua dulce accesible y que se puede utilizar con facilidad.

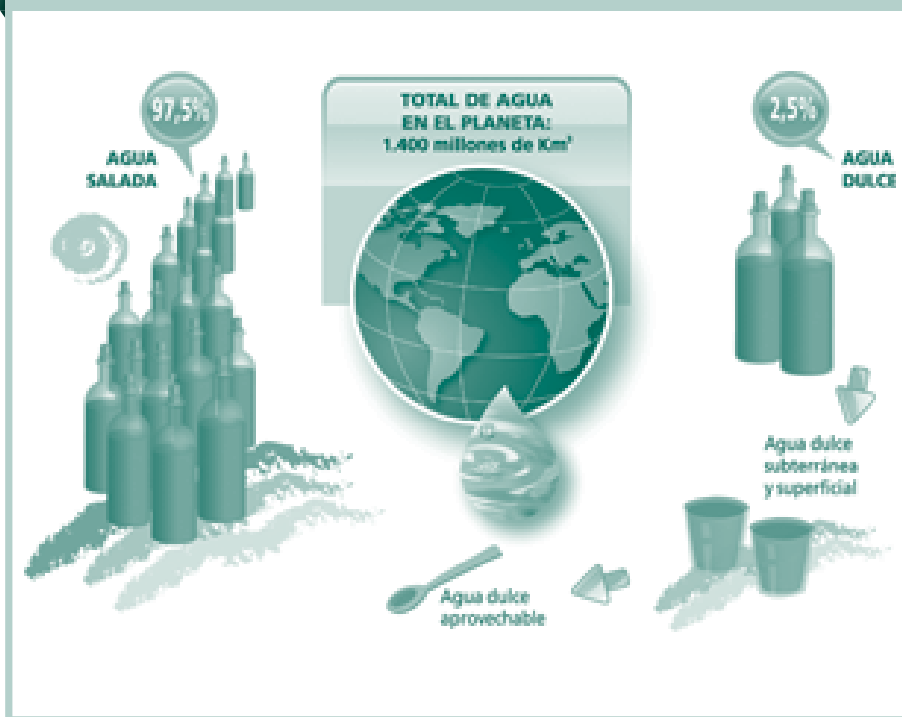
Pero el problema no termina allí: la mayoría de ese porcentaje se encuentra en casquetes polares, en glaciares y en aguas subterráneas de difícil acceso, con lo que sólo el 0,25% de aquellos 1.400 millones, es accesible al hombre en forma de lagos, ríos, lagunas y aguas subterráneas de fácil acceso. Si a esto le sumamos que muchas de estas fuentes de agua están sobreexplotadas o contaminadas, las complicaciones provocan preocupación.

Del agua dulce accesible en el mundo, tan solo una cantidad cercana al 10% sirve para el consumo humano, mientras el 20% se usa en la industria y el 70% para la agricultura.

Además, siendo el agua es esencial en los ciclos ecológicos y en el equilibrio de todos los ecosistemas, muchas actividades humanas afectan al ciclo del agua. Entre ellas, por ejemplo, la deforestación y erosión del suelo, la explotación de las fuentes de agua para actividades extractivas (petróleo o minerales), o el uso intenso del agua (aguas abajo) en actividades agrícolas, industriales y para consumo especialmente en las grandes ciudades, usos que en muchas ocasiones se realizan sin el tratamiento debido a las aguas residuales. Todo esto provoca que la calidad y la disponibilidad de agua tienda a descender de forma dramática. En todo el mundo ríos caudalosos que en décadas anteriores depositaban sus aguas en los océanos, ahora, después del uso intensivo, son apenas riachuelos contaminados y sin vida.

FIGURA 1

DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DEL AGUA



Fuente: <http://www.aguascordobesas.com.ar/educacion/aula-virtual/usos-del-agua/distribucion>.
Adaptado: Editores, 2012.

La demanda de agua para consumo humano ha escalado en los últimos 100 años debido al crecimiento poblacional de una sociedad principalmente industrial y capitalista. Como indica el Informe sobre Desarrollo Humano del 2006, hay más de 1.100 millones de habitantes de los países en desarrollo, no tienen un acceso adecuado al agua y más de 2.600 millones de personas no disponen de servicios básicos de saneamiento. La mitad de ellos viven en grandes ciudades.

Es indiscutible que la crisis mundial del agua tiene relación con problemas de pobreza, inequidad e injusticia, de cómo se gobierna la gestión del agua, y está íntimamente vinculada a la crisis mundial de los modelos económicos vigentes y a los fenómenos relacionados con el cambio

climático. En este contexto, la gestión del agua se vuelve un tema relacionado con el poder y, por ende, con la distribución equitativa o inequitativa del recurso. Las intervenciones sobre el agua para consumo humano deben atender esta gran complejidad que atraviesa elementos de la gestión socio - cultural, organizacional, política, económica, técnica y ambiental por lo que estamos viviendo lo que podría denominarse una “crisis mundial del agua”.

Al mismo tiempo, crece en todo el mundo una nueva conciencia acerca de los derechos reconociendo que el derecho a la vida de las personas y de las colectividades no puede ejercerse si al mismo tiempo no se garantiza el Derecho Humano al Agua.

En los países desarrollados la dotación universal de servicios de agua potable, en los hechos fue una precondition del llamado *estado de bienestar*. Aunque no siempre elevado a la condición jurídica, en dichos países el derecho al agua se ejerció de manera temprana y con claras y notables mejoras en los indicadores de calidad de vida y salud durante todo el siglo XX, gracias al acceso a agua potable y saneamiento.

En cambio, en los países de la periferia, la falta del agua potable para las amplias mayorías empobrecidas y de la población en general, constituyen una deuda social y un lastre inaceptables. Cientos de millones de personas en todo el mundo se ven excluidas del consumo de agua potable y esta situación conduce a problemas severos de salud y saneamiento que se traducen directamente en muerte, morbilidad y mayores índices de contaminación del agua. Asumiendo que un litro de aguas residuales contamina ocho litros de agua dulce, la carga mundial de contaminación puede ascender, cada año, a 12.000 Km³ (Corcoran et.al. 2010).

En el Ecuador, la Constitución de 2008 consagra los derechos de la naturaleza. Por lo tanto, también para el agua hace efectivos los derechos de protección, respeto, mitigación de posibles daños a los ecosistemas vinculados al agua y restauración integral. Establece a la par, los derechos de las personas para acceder al agua. Así:



"El Derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental..." (Art. 66 No. 2);

"El Derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable..." (Art. 12);

"Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado..." (Art. 14);

"El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua". (Art. 411).

Pero no basta con marcos jurídicos altamente progresivos, se requiere que la sociedad ecuatoriana lleve a la práctica aquello que se establece en la Constitución.

❁ Reseña histórica sobre la gestión comunitaria del agua en el Ecuador

La época aborígen

Allí donde existe un grupo humano, hay también una forma de provisión de agua, dado que nuestra existencia no es posible sin el líquido vital. Y en cada población humana se constituye mecanismos o formas organizativas, comunitarias o institucionales que tienden a satisfacer esta necesidad.

De la época aborígen o precolombina se conoce obras hidráulicas magníficas que permitieron el abastecimiento de agua, tanto para el consumo como para la producción agrícola y la recreación. Los asentamientos poblacionales se encontraban cercanos a las fuentes hídricas: lagunas, ríos, riachuelos, afloramientos, ojos de agua, incluso, fuentes subterráneas.



Foto:
http://www.terraecuador.net/revista_65/65_agua.html

Los vestigios arqueológicos de culturas como la Jama Coaque, muestran las bellas obras de cerámica cuyo uso, entre muchos otros, era el de transportar y distribuir agua para el consumo humano, agua recogida y escanciada de las numerosas fuentes conocidas en aquella época, que seguramente, eran de alta calidad. Según Moreno (2008) las culturas precolombinas como la Valdivia al entrar en su fase de agricultura, tenían una estrecha relación ritual con el agua, a través de ceremonias shamánicas donde se usaba la concha *Spondylus* y el caracol marino o pututo, para llamar a la lluvia en la época que era más intensa la presencia la corriente cálida del Niño.

Las poblaciones, generaron también sistemas de derechos tradicionales o consuetudinarios de uso del agua, que se transmitieron de generación a generación, aunque esto no estuvo ausente de conflictos.



La Colonia y la República

La Conquista española cambió en nuestra región no solo las relaciones de poder entre los seres humanos, sino que transformó de manera dramática las formas de ocupación del suelo y las prácticas de relacionamiento con la naturaleza. El agua fue también objeto de conquista y dominio en todas las formas pre-capitalistas de extracción de la renta de la tierra. Se instauraron y se impusieron nuevos derechos de propiedad y de uso del agua, especialmente en relación con la explotación agrícola y pecuaria, pero además con la explotación minera colonial. En los centros poblados empezó la historia de urbanización edificada, en parte, a imagen y semejanza de los modelos ibéricos, con la consiguiente provisión de agua para las poblaciones criollas y mestizas en proceso de crecimiento y consolidación.

En la Colonia, inicialmente con las mitas, las encomiendas y los obrajes, y luego con la consolidación de la hacienda pre-capitalista, progresivamente se empujó a las poblaciones y comunidades indígenas a un proceso de exclusión en el acceso a los recursos naturales. Esto sucedió especialmente en la Sierra ecuatoriana. El acceso al agua pasó de ser una condición básica para la sobrevivencia a presentarse como dádiva del encomendero o del hacendado; una pequeña fracción de agua sobrante que se “regalaba” al indígena para su manutención; o también, una carencia total de propiedad que se suple por el “robo” del agua, “robo” asumido, en el fondo, como una parte de la relación de servidumbre.



En tales condiciones de exclusión se reconfiguran los derechos comunitarios de acceso, control, uso, distribución y consumo del agua. La construcción de esos derechos obedece a una historia compleja y no exenta de violencia, que requirió en muchos casos de la lucha organizada bajo la forma de las sublevaciones indígenas durante los siglos XVII, XVIII y XIX. Era tal la exclusión que, aunque estas luchas no alcanzaban al poder político estatal, se trataba de luchas invisibles entre el poder gamonal y el poder indígena.

Paradójicamente, en América Latina la Corona Española, durante las primeras décadas de la colonización, estableció ciertos límites tanto a los peninsulares encargados del poder virreinal, como al poder criollo expresado sobre todo en la Encomienda, para evitar un crecimiento desmesurado de un poder independiente de América frente a la Corona. Estas limitaciones permitieron que las comunidades indígenas guarden ciertos espacios de control y poder. En cambio, con la Independencia y con la hacienda, el poder del hacendado para excluir a la población indígena prácticamente no tuvo ningún contrapeso. Es probable que el Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, en términos de derechos de uso de los bienes naturales, haya sido los de mayor exclusión.

Este orden de explotación pre capitalista empieza a cambiar durante todo el siglo XX. Múltiples y complejos procesos políticos y económicos se suceden y un proceso gradual de reconocimiento de las demandas comunitarias por la tierra y por el agua, que empiezan a permear, a lo largo de la institucionalidad republicana. Los derechos comunitarios al agua son reconocidos por el Estado solo recientemente.

La modernización del Estado: 1960-1980, dos décadas estratégicas

En la década de los años 60 del siglo pasado se origina un modelo en la gestión del agua para consumo humano, con la creación en 1965 del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias –IEOS– como parte del Ministerio de Salud Pública. La intervención del Estado priorizó la construcción de obras y el establecimiento de regulaciones, con un limitado seguimiento para que los sistemas sean gestionados adecuadamente y se haga

monitoreo a la calidad del agua. Este modelo se prolonga hasta los años 80, sobretudo en el ámbito rural, y en gran medida se ha mantenido hasta la actualidad.

En 1972 se aprueba la Ley de aguas y en 1979 se reconoce a las organizaciones comunitarias que gestionan el agua, a través de la normativa que rige a las Juntas Administradoras de Agua Potable. Dicho período corresponde a un esfuerzo intencionado de modernizar el Estado que identifica como referente de gestión a la organización comunitaria y/o sus representantes colectivamente elegidos. Este proceso de atención en obras y coberturas se extiende y profundiza en las décadas de los años 70 y luego continuaría en el período democrático durante los años 80.

Las décadas mencionadas son claves también en la organización del movimiento campesino e indígena, en cuyos territorios existían formas comunitarias de gestión de este recurso: los cabildos y comunas, y luego las asambleas campesinas y comités pro-mejoras, que tenían a su cargo la gestión del agua desde una visión comunitaria en la mayoría de los casos con valores de cosmovisión andina, sobretudo en la Sierra.

Ajuste estructural: 1990-2000

Después de las políticas de ajuste estructural de modernización del Estado y, especialmente, con la intervención de los grandes proyectos de agua y saneamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se iría perfilando un nuevo horizonte para la gestión del sector agua, a través de los procesos de delegación de los servicios de provisión bajo diversas figuras de mercado, entre ellas, la privatización. En el año 1992 desaparece el IEOS y se conforma la Subsecretaría de Agua y Saneamiento en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.



A la par, en esas décadas, bajo el nuevo modelo de gestión se constituyen o fortalecen en su autonomía las empresas de agua potable para

la provisión del servicio en las principales ciudades del país. Precisamente, con la Ley TROLE II (del año 2000) se facilita el ingreso de INTERAGUA en Guayaquil, que es la principal experiencia de privatización del servicio de agua potable en el Ecuador. Ese marco jurídico, más flexible en cuanto a la relación entre la gestión pública y privada, quedó refrendado en la Constitución de 1998. En todo ese período el posicionamiento municipal en las obras y en la dotación del servicio aumenta notablemente y en un esquema de mayor descentralización con más recursos (Ley de Descentralización y Ley de Distribución del 15% del presupuesto), que permite una ampliación de la infraestructura y un mejoramiento de los sistemas urbanos. Lamentablemente, en el sector rural no se invirtió en la misma proporción.

La nueva Constitución del 2008

Un avance importante constituye el reconocimiento de la gestión comunitaria de los sistemas de agua en la Constitución de 2008 y la responsabilidad del Estado:



Art. 314.- “El Estado será responsable de la **provisión de los servicios públicos** de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”.

Art. 318.- “La gestión del agua **será exclusivamente pública o comunitaria.**

*El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán **prestados** únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”.*

“El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios”.

En el artículo 314 se destaca la responsabilidad del Estado en sus diferentes niveles en cuanto a la provisión. Esto implicaría que existe una responsabilidad indelegable, ineludible y exclusiva de construcción de obras de agua y saneamiento para la provisión de agua potable en todo el territorio nacional, incluyendo por tanto a los sectores rurales. En el artículo 318 concurren dos formas de prestación del servicio, la pública y la comunitaria, destacando que esta última deberá ser a través de personas jurídicas.

La Constitución del 2008 establece las competencias que deben asumir los distintos niveles de gobierno, tanto central como del régimen descentralizado. En materia de prestación de servicios de agua potable y saneamiento, esta competencia es asignada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.





Art. 2 64.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:”

Numeral 4. “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”.

Las competencias en el Gobierno Central y en los Gobiernos Descentralizados

Para el año 2012, el MIDUVI mantenía las competencias y roles de rectoría del sector de agua de consumo humano y saneamiento, aunque también ejecuta proyectos en algunas zonas del país o en transferencias directas para apoyar a gobiernos municipales en pequeñas inversiones en agua y saneamiento. Esta gestión es insuficiente para responder con efectividad a la crítica situación y problemática del agua y saneamiento en general y, en particular, en los sectores rurales.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, que en todas sus fases, las ejecutarán los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), entre ellos los gobiernos cantonales (Art. 137).

Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos. (Artículo 137 del COOTAD).



Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.

Los servicios que se presten en las parroquias rurales se deberán coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados de estas jurisdicciones territoriales y las organizaciones comunitarias del agua existentes en el cantón.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificarán y operarán la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. Además, podrán establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población.

Los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable serán prestados en la forma prevista en la Constitución y la ley.

Se fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario.

Cuando para la prestación del servicio público de agua potable, el recurso proviniere de fuente hídrica ubicada en otra circunscripción territorial cantonal o provincial, se establecerán con los gobiernos autónomos correspondientes convenios de mutuo acuerdo en los que se considere un retorno económico establecido técnicamente.

Las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas.

Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

Los precios y tarifas de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales.

De manera complementaria y sin perjuicio de lo anterior, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales realizarán alianzas con los sistemas comunitarios para gestionar conjuntamente con las juntas administradoras de agua potable y alcantarillado existentes en las áreas rurales de su circunscripción. Fortaleciendo el funcionamiento de los sistemas comunitarios.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán delegar las competencias de gestión de agua potable y alcantarillado a los gobiernos parroquiales rurales.

Todas las instancias responsables de la prestación de los servicios deberán establecer mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de los consumidores y consumidoras; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

Este artículo (el 137 del COOTAD), establece las amplias atribuciones de los municipios para la gestión de los sistemas de agua potable, tanto en el sector urbano como rural. Su interpretación, por parte de algunos municipios, ha generado ambigüedad y potencial conflicto sobre las atribuciones y competencias de la gestión comunitaria en agua, también reconocida por la Constitución.

En general, el COOTAD enuncia las competencias y las describe, sin embargo no plantea lineamientos y principios para un modelo de gestión que aclare las competencias en su relación con la gestión comunitaria de los sistemas.

Pero, ¿cómo están entendiendo los Municipios la competencia que les ha sido asignada? Es preocupante considerar las capacidades que requieren fortalecer los municipios. Cabe considerar que los servicios de agua y saneamiento de las propias cabeceras cantonales, en muchos, casos son de pésima calidad y tienen visibles limitaciones presupuestarias y técnicas para poder asumir plenamente estas competencias. Otros municipios consideran que las facultades y atribuciones en el marco de esta competencia, implica absorber al conjunto de sistemas de agua y saneamiento que ahora son gestionados por las JAAP, y “municipalizar los sistemas”, desconociendo la capacidad histórica de autogestión desarrollada por las organizaciones comunitarias e ignorando la figura de alianzas público-comunitarias señalada por la Constitución.

Algunos gobiernos municipales continúan desentendiéndose de la competencia o asumiendo que ésta se remite únicamente al ámbito urbano. Parecería que no se ha dimensionado que la competencia exclusiva es un mandato, que involucra tanto el ámbito rural como urbano y que, seguramente a partir del año 2012, se les pedirá rendir cuentas sobre los respectivos avances. (PROTOS-CEDIR. 2012). La competencia **“Gestionar de manera conjunta el servicio público”**, da la oportunidad para un diálogo de los GAD Municipales con las JAAP y para establecer mecanismos concretos que viabilicen esta responsabilidad, procurando un reconocimiento respetuoso del rol que cada uno ejerce en los territorios.

El resultado es que en la mayor parte de casos, los municipios o sus empresas continúan dedicadas a la provisión del servicio en el centro urbano cantonal y las organizaciones comunitarias continúan como prestadoras del servicio bajo la autogestión para las zonas rurales o urbano-periféricas. Se mantiene así el que los municipios no desean involucrarse en “mayores problemas” ampliando su base de demanda de usuarios al ámbito rural, mientras las organizaciones comunitarias defienden su espacio de gestión.

Es necesario que el Estado reconozca que más de un 30% de la población ecuatoriana depende de prestadores comunitarios, y que es prioritario atender a este sector estratégico de la gestión, valorando los procesos organizativos y las lógicas de los sistemas comunitarios, para así tener un mejor conocimiento de la gestión social y comunitaria de los sistemas y, a la par, bajar el sobredimensionamiento de lo municipal. Solo entonces se podrá superar la ausencia del Estado para apoyar la gestión de los sistemas comunitarios y la dependencia exclusiva de estos sistemas a mecanismos de autogestión, o al apoyo de la cooperación de ONG y de organismos internacionales.

Las prioridades del Estado en el sector se evidencian en el incremento sostenido de recursos en el último periodo de gobierno. Sin embargo, sería importante que estas inversiones se hagan en el marco de un Plan Nacional de Agua y Saneamiento en estrecha relación con los gobiernos descentralizados y las organizaciones comunitarias.

La respuesta a la necesidad de la población de un servicio de agua y saneamiento implica una gestión eficaz, que se entiende como: seguridad y mantenimiento de los ecosistemas generadores de agua; diseño, construcción de sistemas de almacenamiento, tratamiento y conducción, distribución y depuración, de acuerdo a la realidad territorial; fortalecimiento de las capacidades organizativas, técnicas y administrativas de las organizaciones comunitarias que prestan el servicio; y, articulación de las organizaciones comunitarias con los municipios para garantizar el ejercicio de los derechos de agua y saneamiento de calidad, bajo principios de solidaridad, reciprocidad y control social.



El debate alrededor de la propuesta de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua



El ámbito jurídico privilegiado donde se deberían dirimir las diversas opciones de gestión es la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (también conocida como Ley de aguas), que se encuentra en debate en el país, luego de un largo proceso que lleva más de tres años de controversia nacional.

El Proyecto de Ley que se presentó a primer debate en la Asamblea Nacional tuvo tres vacíos que son fundamentales:

- No discutió, ni resolvió los temas ambientales relacionados al agua, especialmente los relacionados con la contaminación,
- No estableció normas para el aprovechamiento económico del agua, y
- No detalló la arquitectura institucional del agua en el Ecuador.

Pese a estos vacíos, el Proyecto discutido en el primer debate incluyó una visión favorable a la gestión comunitaria y al enfoque del agua como un bien público, patrimonio nacional de todo el pueblo ecuatoriano.

En la propuesta de Ley socializada por la SENAGUA se observaron ajustes “regresivos” de tipo burocrático. Así, la SENAGUA, erróneamente enfoca a la gestión comunitaria del agua solo posible si hay delegación de los GAD. Se pretende que los GAD asuman una suerte de intermediación entre las instancias de gestión comunitaria del agua y el Gobierno; y se eliminan todos los artículos que precisan niveles de participación social en la gestión pública.

De otro lado, existen contradicciones entre lo aprobado por la Constitución y ratificado en el COOTAD y su aplicación, ya que la Constitución establece que la prestación del servicio de agua potable y saneamiento puede ser exclusivamente pública o comunitaria, y esto no se cumple en cuanto a la concesión de INTERAGUA en la ciudad de Guayaquil.

Los reparos al proyecto de Ley específicamente referidos con la gestión comunitaria de los sistemas de agua para consumo humano y que han sido debatidos en el marco del Foro de los Recursos Hídricos, se sintetizan en los siguientes:

- El tema de la participación es presentada bajo una modalidad formal no vinculante: *“Resulta hasta demagógico que en el Proyecto se diga que se garantiza la participación, pero en ninguna parte se establecen los mecanismos reales que permitan que las decisiones fundamentales en cuanto a formulación de políticas y elaboración de planes, por ejemplo, sean vinculantes”*.
- Sobre la institucionalidad del agua, no hay claridad y no resuelve las tensiones principales sobre rectoría y roles a nivel nacional: *“Se trata con superficialidad el tema del Consejo Plurinacional de la autoridad única del agua, se confunde la estructura y funciones de la Autoridad*



Única del Agua, no se habla en absoluto sobre la institucionalidad nacional y la organización local sobre los sistemas comunitarios de agua para consumo doméstico". La ausencia de definiciones en estos aspectos no aportan a una mejor gobernanza local del agua y tampoco generan gobernanza nacional, pues no está claramente definida la rectoría y el rol regulador en la gestión de los sistemas de agua para consumo humano.

- El proyecto de Ley deja a un lado el tema crítico de la contaminación del agua. Las consideraciones hechas llegan en gran medida a ser declarativas sobre la preocupación por la contaminación y la necesidad de cuidar el ambiente, sin plantear mecanismos y una institucionalidad que prevenga y responda oportunamente a este tema.
- La gestión comunitaria aparece más como una delegación del poder público, antes que como una legítima forma de gestión autónoma de las comunidades. Por ende, tampoco se legisla para ordenar la gestión comunitaria.
- No se establece mecanismos de formalización y reconocimiento de las alianzas público-comunitarias.
- No resuelve el problema de la figura legal de las organizaciones comunitarias (Art.191 del documento de la Consulta Prelegislativa).

En los debates en torno al contenido del Proyecto de Ley de aguas se han visibilizado presiones desde diferentes sectores empresariales y privados, institucionales, de los GAD, y de organizaciones comunitarias, de pueblos y nacionalidades.

La organización denominada Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE) nació en junio de 2009, justamente al calor de la elaboración y la discusión de la ley. En el COOTAD, no se menciona a las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAP) y se generaliza como "organizaciones comunitarias de agua", porque las formas organizativas relacionadas con la CONAIE y la ECUARUNARI no se definen como "juntas", término que provoca tensión con las formas tradicionales de nombrar a las organizaciones comunitarias



Diagnóstico: principales problemas del agua para consumo humano y el saneamiento a nivel comunitario en el país

✿ Coberturas: una situación crítica en el sector rural

En el Ecuador no se cuenta con un diagnóstico o línea de base que permita conocer con detalle la situación de los sistemas de agua potable y saneamiento a nivel comunitario. Tampoco se conoce en detalle las condiciones en que desarrollan su trabajo las organizaciones que gestionan el agua en el nivel comunitario.

Los datos de coberturas constan en el “Compendio de Necesidades Básicas Insatisfechas” de 1995 del INEC. En el Censo de Población y de Vivienda del INEC del año 2010, no se consideró a los servicios de una manera detallada, más bien hubo preguntas generales que no permiten tener datos claros y completos sobre este tema. Además hay una falta de análisis de esta información. En síntesis, el país carece de información fiable en este campo.

Entre el 2007-2008, para un estudio liderado por el MIDUVI y que no ha sido divulgado, se formó un equipo de trabajo que levantó la información a partir de las 220 cabeceras cantonales, y construyó una línea de base de estos sistemas con respaldo gráfico. También se logró información de las cabeceras parroquiales.

Existen otras fuentes de información de origen oficial, pero no coinciden ni expresan las condiciones diversas de lo urbano y rural, limitando la toma de decisiones oportunas, efectivas y pertinentes por parte de la autoridad competente y la implementación de políticas públicas que respondan a la demanda social. Además, se requiere de una mejor comprensión acerca del estrecho vínculo que tiene este tema con sectores estratégicos de la planificación pública como salud, educación, ambiente y ordenamiento territorial. No hay sociedad en el mundo que mejore sus índices de salud, sin sistemas de agua de calidad.

Según los últimos datos del Censo de Población y Vivienda del Ecuador del año 2010, el abastecimiento o acceso al agua en el sector rural es de 65,6% de cobertura y la eliminación de excretas en el sector rural a través de sistemas de saneamiento no supera el 37,9%.

Además, en general hay confusión y contraposición de datos entre agua entubada y



agua potable. No hay un dato de acceso a agua potable que sea confiable, pues ni siquiera existe acuerdo sobre las condiciones básicas de debe tener el agua para ser considerada potable – apta para consumo humano – en términos de: calidad, cobertura, continuidad, costos, cultura por el agua.

Otro grave problema para el país está en los bajos índices de saneamiento ambiental que producen un deterioro alarmante en los índices de salud, especialmente de los niños y niñas de los sectores más pobres del campo.

FIGURA 2

**COBERTURA DE AGUA ENTUBADA POR RED PÚBLICA
A NIVEL NACIONAL, URBANO Y RURAL**



Fuente: ENEMDU 2003-2011. INEC.
Elaboración: MCDS-SIISE.

FIGURA 3

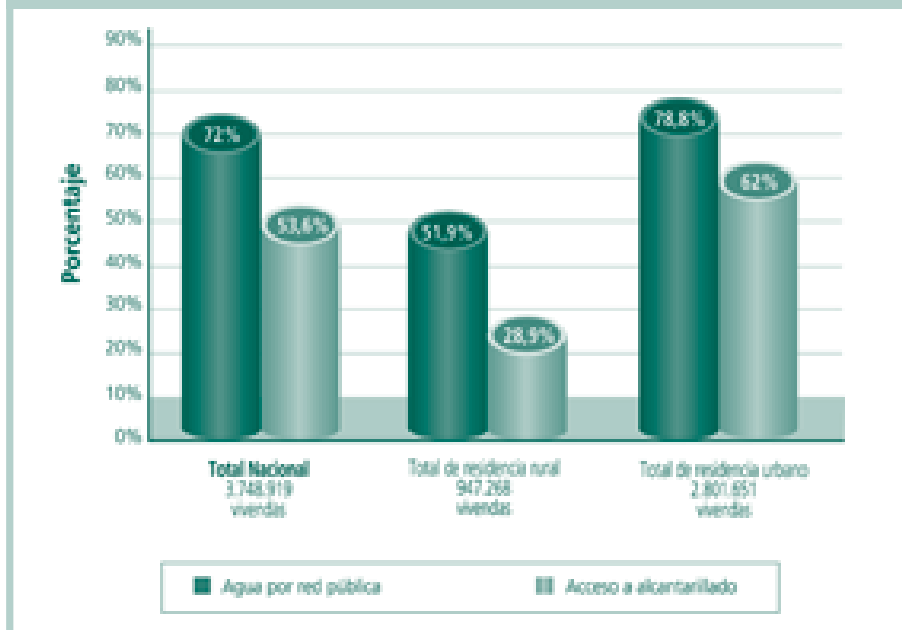
**ACCESO AL AGUA POR RED PÚBLICA EN CADA PROVINCIA
A NIVEL URBANO Y RURAL**



Fuente: tomado de: SENPLADES, Propuesta de Estrategia para el Plan Nacional del Buen Vivir Rural, Quito, 2010.

FIGURA 4

ACCESO A AGUA Y ALCANTARILLADO
A NIVEL NACIONAL, RESIDENCIAL RURAL Y URBANO



Fuente: Tomado de Censo INEC 2010.

Elaboración: versión borrador de la Estrategia del Plan Nacional del Buen Vivir Rural, SENPLADES, 2010.

Si las coberturas se entienden en su sentido básico de dotación de infraestructura: una toma de agua, un tanque reservorio y el sistema de distribución domiciliaria, entonces los datos nacionales de cobertura de agua potable en el sector rural son reales. Pero si por cobertura entendemos un enfoque sistémico de dotación de un servicio de calidad y cantidad constante de agua, entonces los datos de cobertura nacional bajarían notablemente. *¿Cuántos ecuatorianos/as en sus residencias reciben el agua en la calidad, cantidad y frecuencia que reciben por ejemplo las ciudades de Quito y Cuenca?* Los datos serían muy deprimentes para todo el Ecuador, no solo para el sector rural, si los rangos de cobertura se establecen con estándares relativamente altos o que aseguran un consumo de agua de calidad.

Así, la cobertura física puede ser muy amplia, y puede llegar a cerca del 80% del país, pero esto no quiere decir que se esté atendiendo de manera integral esta necesidad, es decir respetando las seis “C”:

1. Cobertura.
2. Calidad.
3. Cantidad,
4. Continuidad,
5. Cultura,
6. Costos.

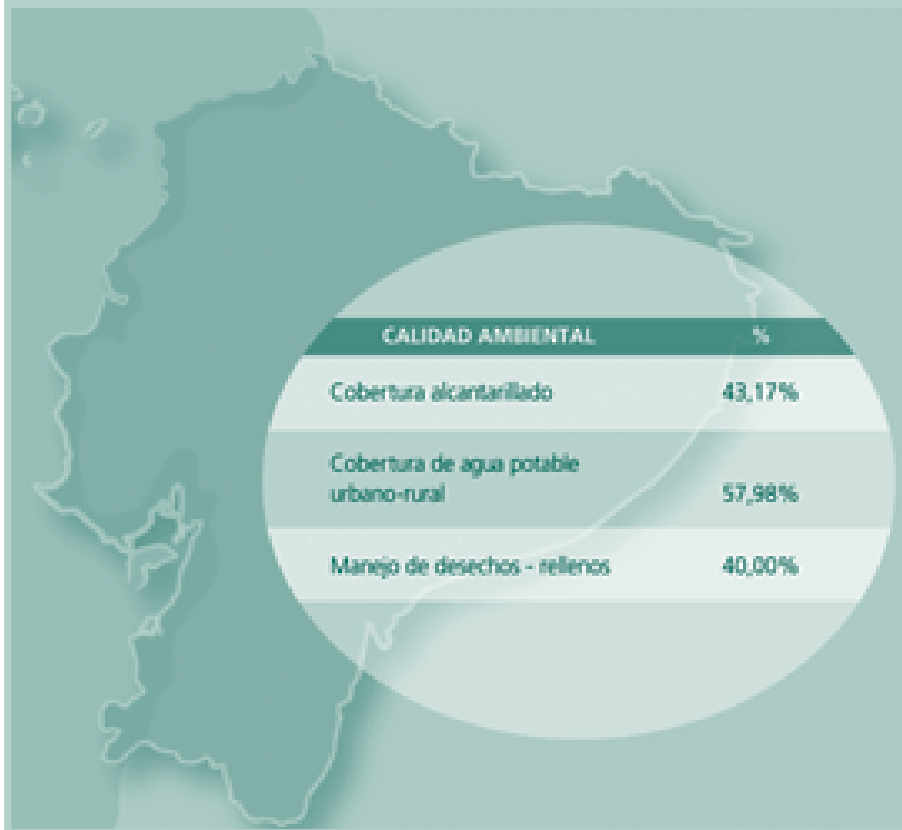
La declaratoria de derecho humano al agua y saneamiento plantea **cinco criterios básicos: la disponibilidad, la accesibilidad física, la calidad, la accesibilidad financiera, aceptabilidad; y cinco criterios transversales: la no discriminación**, la participación, la responsabilidad, el impacto y la durabilidad. Este debería ser el horizonte de la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Hay mucha infraestructura construida, pero poca sostenibilidad, algunos sistemas se encuentran deteriorados. La mayoría de sistemas no cuenta con plantas de tratamiento de aguas residuales. El problema de la dotación de agua es mucho más complejo y no se limita a la colocación de más tuberías. En algunos casos la sostenibilidad no se da porque hay muy pocos usuarios y la dimensión de la infraestructura es muy grande, con costos de administración y operación muy elevados.

Y los datos de cobertura en saneamiento, a nivel nacional, muestran también serias deficiencias, como puede observarse en la tabla y la figura presentadas a continuación.

TABLA 2

**DÉFICIT DE SANEAMIENTO
Y CALIDAD AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL**

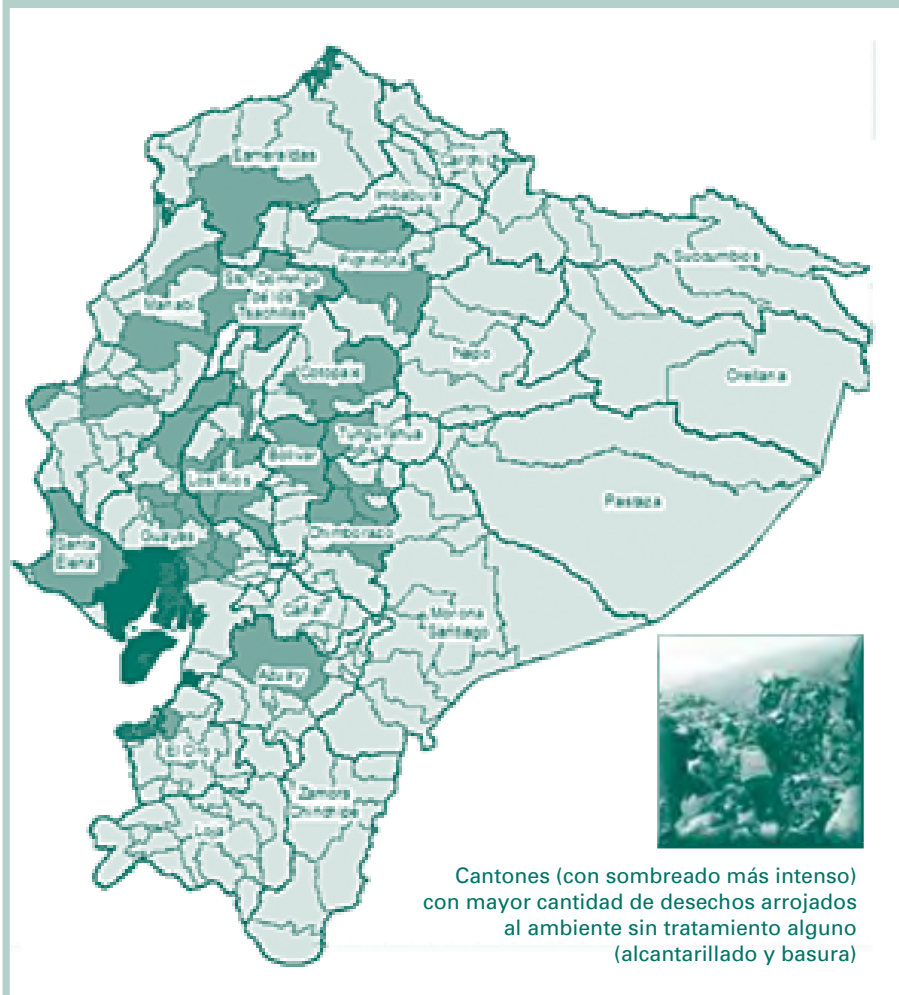


Fuente: INEC, Censo 2010.

Estrategia del Buen Vivir Rural elaborada por la SENPLADES, 2012.

FIGURA 5

**CONTAMINACIÓN POR DESECHOS ARROJADOS
AL AMBIENTE SIN TRATAMIENTO A NIVEL CANTONAL**



Fuente: *MAE-PIAN, con base en la información del Censo 2010.

** Ministerio de Ambiente, PIAN (Plan Integral Ambiental Nacional), 2012 (con base en la información del Censo 2010).

No deja de ser preocupante que con deficiencias en la dotación de servicios de calidad, el país contando con importantes recursos financieros e hídricos no invierta de forma privilegiada en agua y saneamiento.

El Estado ecuatoriano, en sus diversos niveles de gobierno, ha asumido parcialmente la responsabilidad de trabajar junto con las organizaciones comunitarias y con los municipios para resolver los principales problemas de la gestión del agua para consumo humano en el sector rural ecuatoriano y de resolver los problemas asociados de saneamiento ambiental, según manda la propia Constitución (Art. 318) con un claro retroceso y límites en los procesos de descentralización.

La calidad del agua para consumo humano

El monitoreo técnico y participativo de la calidad del agua es un tema clave sobre el que existe una severa deficiencia y el tema de la calidad del agua para consumo humano requiere de un manejo técnico que debe mejorar sustancialmente.

Constituye un problema crítico, y no solo del ámbito rural sino también de cabeceras cantonales y provinciales, la calidad del agua en la Costa y en ciertas zonas de la Amazonía, especialmente en aquellas afectadas por actividades industriales o extractivas de gran escala, como la minería, la extracción petrolera, la palmicultura, la industria camaronera y la industria bananera, entre otras.

En Ecuador, se estima que el 65% de las aguas que discurren por debajo de la cota de los 2000 msnm están contaminadas y no aptas para el consumo humano (entrevista Ing. Jorge Jurado, ex Director SENAGUA, 2010). Esta situación resulta, entre otros factores, porque apenas el 5% de las aguas servidas del sector urbano son tratadas, mientras que más del 61% son vertidas directamente en los ríos como es el caso de Quito, Guayaquil y la mayoría de las ciudades del país, salvo Cuenca y algunas parroquias.



Esto se relaciona con los traslapes entre los sistemas de agua y las fuentes contaminantes provenientes de diversas actividades: el agua de riego, los plaguicidas, la actividad minera y petrolera, las aguas servidas de las ciudades que contaminan cursos de agua que luego proveen del líquido vital a sistemas campesinos de agua. En general, hay una falta de tratamiento técnico en todo el ciclo del agua: desde la protección de las fuentes, el tratamiento de las aguas antes del consumo, y el tratamiento de las aguas luego del consumo.

Déficit en la infraestructura existente en el sector rural

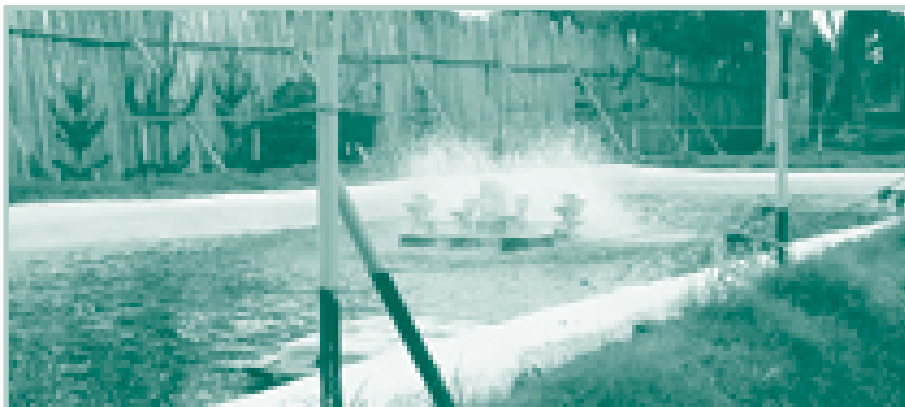
Si bien se ha concentrado la problemática en términos de la gestión de los sistemas, los problemas de la infraestructura de los sistemas también son críticos. Considerando que un importante porcentaje de la infraestructura de agua en zonas rurales corresponde a fondos de cooperación internacional e inversión pública de los varios años atrás (IEOS, PRAGUAS), muchos de los sistemas están obsoletos o requieren de una gran intervención para volverlos operativos y eficientes. Fueron construidos hace varias décadas y no han tenido el mantenimiento debido.



Se requiere por tanto una inversión notable en rehabilitación, reparación o restauración de los sistemas. Existen también muchas pérdidas y falta de eficiencia en la distribución del agua, lo cual agrava el problema de la disponibilidad del recurso.

Esta problemática se ve agravada, pues en la mayoría de los sistemas no se cuenta con los registros y expedientes técnicos con los que fueron construidos los sistemas, situación que facilitaría enormemente su evaluación y posterior rehabilitación.

El saneamiento: un desafío crítico



Los sistemas de disposición de excretas y de tratamiento de aguas residuales constituyen un eslabón crítico en la gestión integral del agua y del saneamiento. A escala mundial, las enfermedades relacionadas con el agua causan cada año la muerte a más de 5 millones de personas (10 veces más que las víctimas de guerra); aproximadamente otros 2.300 millones de personas padecen de enfermedades relacionadas con el agua; y, un 60% de la mortalidad infantil mundial está causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, la mayoría relacionadas con el uso de agua.

En el Ecuador, por una parte, la gestión comunitaria del saneamiento en el sector rural es prácticamente inexistente. Si bien las Juntas Administradoras de Agua, incluyen también la función del “alcantarillado”, en la práctica esta responsabilidad para su cumplimiento requiere de una gestión técnica y financiera que desborda las capacidades de la gestión comunitaria.

Por otra parte, tampoco la gestión pública atiende en el sector rural el tema de la disposición y el aprovechamiento de excretas y el tratamiento de aguas residuales. Con lo cual se produce un círculo vicioso de contaminación, insalubridad y de enfermedad y muerte. Adicionalmente, se desaprovecha la materia orgánica para la producción de compost y de bioles.

Cuando las poblaciones rurales están dispersas, el primer nivel de tratamiento de excretas constituye el uso de pozos sépticos, y cuando la población rural está un poco más concentrada en pequeños poblados, entonces debe propenderse a pequeños sistemas de alcantarillado. Incluso en poblaciones dispersas que habitan en laderas se ha probado con éxito el llamado “alcantarillado condominial” que funciona con gravedad y que incluye un tanque de tratamiento. O también, en el caso de zonas donde se obtiene el agua de pozos profundos, se opta por “baños secos”, pues los pozos sépticos pueden contaminar las aguas subterráneas y por ende los pozos de agua para consumo.

Si los sistemas de agua en el sector rural no incluyen sistemas de disposición de excretas y de tratamientos de aguas residuales, entonces los mismos sistemas de agua para consumo humano se convierten en generadores de insalubridad y de contaminación de las aguas río abajo. Pero, además, si los centros poblados, río arriba, tampoco tratan sus aguas, entonces las comunidades reciben esas aguas tanto para el consumo como para la agricultura, convirtiéndose este problema en un circuito enormemente pernicioso.



La crisis ambiental, los riesgos naturales y su impacto en los sistemas de agua para consumo

El deterioro ambiental genera un impacto negativo directo en los sistemas de agua, tanto por la vía de la sostenibilidad de los sistemas, como por la vía de la cantidad y la calidad de agua.

Ya se perciben las consecuencias del cambio climático en la disminución progresiva de los caudales en las fuentes de agua. También, los agudos problemas de contaminación hídrica producen un deterioro de la calidad del agua en los ecosistemas. Sobre estos ambientes concurren problemas ambientales tanto globales como locales, y el país no está tomando las medidas correspondientes de prevención y de adaptación.

Cada vez es más notoria la recurrencia de fuertes inundaciones y sequías.

Estos fenómenos naturales, algunos de ellos estacionales, provocan daños en los sistemas de agua y las entidades públicas no reaccionan con la eficiencia debida para atender y prevenir estos problemas.

A nivel de cabeceras parroquiales rurales, solamente el 45% de los sistemas tienen sus caudales adjudicados y solamente el 37% realizan acciones de protección de sus vertientes.

Finalmente, vale la pena plantear la necesidad de articular los temas de agua, cambio climático y gestión de riesgos, pues en el caso de Ecuador es altamente vulnerable a inundaciones, erupciones volcánicas, deslizamiento de tierras, temblores y sequías.



Relevancia de la gestión comunitaria de los sistemas de abastecimiento de agua

Los sistemas comunitarios enfrentan su trabajo como organizaciones comunitarias con base en un territorio determinado. No tienen fines de lucro y se constituyen con el fin de ofrecer el servicio de agua de consumo a zonas rurales y periurbanas. El criterio fundamental de la gestión comunitaria es la prestación de un servicio público que garantice el beneficio común. La eficiencia y la administración no tienen como fin el incremento de capital, sino la mejora del bienestar de la comunidad. Por ello, los criterios de equidad y solidaridad están siempre presentes. Los excedentes -cuando los hay- se destinan a reinversiones para la ampliación del servicio, capacitación, acciones de protección de microcuencas o ecosistemas relacionados con el agua, aportes a la comunidad (vialidad, infraestructura), fondos mortuorios,





solidaridad humana o a actividades sociales (CENAGRAP, PROTOS-CEDIR, Municipio de Cañar. 2011).

Un asunto de relevancia es reconocer la función trascendental de los sistemas comunitarios de provisión de agua para consumo doméstico. Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, el total de la población ecuatoriana es de 14'483.499. De este total, el 37% habita en el sector rural, es decir, un aproximado de 5'358.000 personas. Un cálculo provisional permite establecer que **al menos 3'500.000 ecuatorianos y ecuatorianas acceden a servicios de agua potable y saneamiento a través de prestadores comunitarios de servicio de agua.** Aproximadamente existen 6.832 Organizaciones Comunitarias que gestionan agua y saneamiento (CENAGRAP, PROTOS-CEDIR, Municipio de Cañar. 2011).

Sin embargo, se debe tener en consideración que los datos no son exactos ya que el valor anterior corresponde a organizaciones comunitarias legalizadas en el MIDUVI, mientras muchas más no cuentan con legalización. Se estima que al menos existen 7.000 agrupaciones y formas organizativas comunitarias que gestionan sistemas de agua. Además no se debe perder de vista que el número de comunidades, caseríos, recintos en el Ecuador es cercano a los 40.000.

Reconociendo la diversidad de organizaciones comunitarias y de gestión del agua en las zonas rurales, se emplean múltiples denominaciones para referirse a los sistemas comunitarios de agua. Así se menciona a: Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, Juntas Proveedoras de Agua, Comités de Agua Potable, Asociaciones Comunales Administradoras de Agua, Acueductos Rurales, Acueductos Comunales, Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, Operadores Locales de Pequeña Escala, entre otros nombres. La denominación más común en el Ecuador, en parte por la reglamentación originada en tiempos del

IEOS, es la de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, más conocidas como “JAAP”.

Los sistemas y las formas organizativas son diversos y cada región del Ecuador tiene sus propios énfasis. Por ejemplo, en los sistemas comunitarios de la Sierra, la distribución del agua por lo general se realiza por gravedad, en cambio en la Costa en muchos lugares se requiere de bombas y de energía eléctrica para distribuir el agua, con lo cual los costos aumentan. En la Amazonia es común la existencia de pequeños sistemas comunitarios constituidos por pocas familias. En general, puede decirse que los sistemas comunitarios observan una importante complejidad organizativa, social y técnica, que es necesario comprender para acertar en las políticas.

Las organizaciones comunitarias que gestionan el agua y el saneamiento constituyen el eslabón clave para la provisión de estos servicios en las comunidades rurales. Sin ellas, la población rural no tendría el acceso al agua que ahora tiene, pese a las condiciones difíciles y complejas de la gestión. De allí que las organizaciones comunitarias dedicadas a la gestión del agua han subsistido en el tiempo, y cumplen con servicios que el Estado no ha brinda a un gran número de habitantes del país.

En este reconocimiento se debe incluir el conocimiento de las Organizaciones Comunitarias sobre la dimensión cultural del agua, como agua vida, espiritualidad y transmisora de cultura, que es sumamente importante para los pueblos originarios, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias y campesinas y, que difieren de acuerdo al contexto geográfico, al origen étnico de los grupos, y que podría constituirse en una gran riqueza y un aporte a la gestión del agua.



✱ Contrastes entre la gestión comunitaria y la gestión municipal del agua



Existe ambigüedad, superposición, confusiones de roles y falta de capacidad en los diversos modelos de gestión de los sistemas de agua para consumo humano, tanto comunitarios como de las empresas municipales.

Partiendo de un enfoque que valoriza la función de la gestión comunitaria, hay que destacar los elementos positivos de la misma:

- Se tiende a compensar la eficiencia por un enfoque de subsidiariedad para los que menos tienen.
- Hay cercanía de la gente con los sistemas y con la gestión, lo que permite, entre otras cosas, que cuando el sistema falla en algún punto, la información y los correctivos se activan con facilidad, son oportunos y han sido validados bajo acuerdos propios de la cultura en cada territorio.
- Los sistemas han sido construidos con participación social lo que permite una visión integral del agua que se manifiesta en la protección de las fuentes de agua y la gestión ambientalmente sustentable del recurso, pues las poblaciones usuarias de los sistemas en las zonas

altas, son también las personas que protegen el recurso cuidando los ojos de agua y protegiendo los páramos y los bosques.

- La misma lógica comunitaria establece una serie de normas que permiten una organización eficiente.
- Los sistemas gestionados comunitariamente son participativos, en los cuales se asume no solo el derecho individual a ser parte de la toma de decisiones en todos los aspectos relacionados con los sistemas (sociales, técnicos, ambientales), sino también un deber, una responsabilidad individual y familiar.
- Los sistemas comunitarios incorporan en su gestión el control social y la transparencia.
- En ámbitos rurales donde la densidad poblacional es baja, las viviendas se encuentran dispersas y en muchas ocasiones las características geográficas se convierten en serias limitaciones para el acceso. Se requieren mayores inversiones por habitante, por lo que la gestión comunitaria le ahorra recursos al Estado y este esfuerzo social no ha sido suficientemente reconocido.

Las organizaciones comunitarias gestionan los sistemas bajo principios de:



- Democracia y decisión colectiva,
- Autogestión,
- Reciprocidad y solidaridad,
- Oportunidad,
- Rendición de cuentas, transparencia y
- Participación ciudadana real.

El proceso organizativo de las comunidades, rurales principalmente y, por la historia migratoria campo-ciudad, en las zonas periurbanas, tiene sus inicios en pequeños colectivos auto convocados en torno a solventar su necesidad de agua con la finalidad de conseguir de la institucionalidad pública o privada la inversión necesaria para la infraestructura básica que lleve, desde fuentes lejanas hasta los hogares el líquido vital con un tratamiento básico de filtración, en el mejor de los casos.

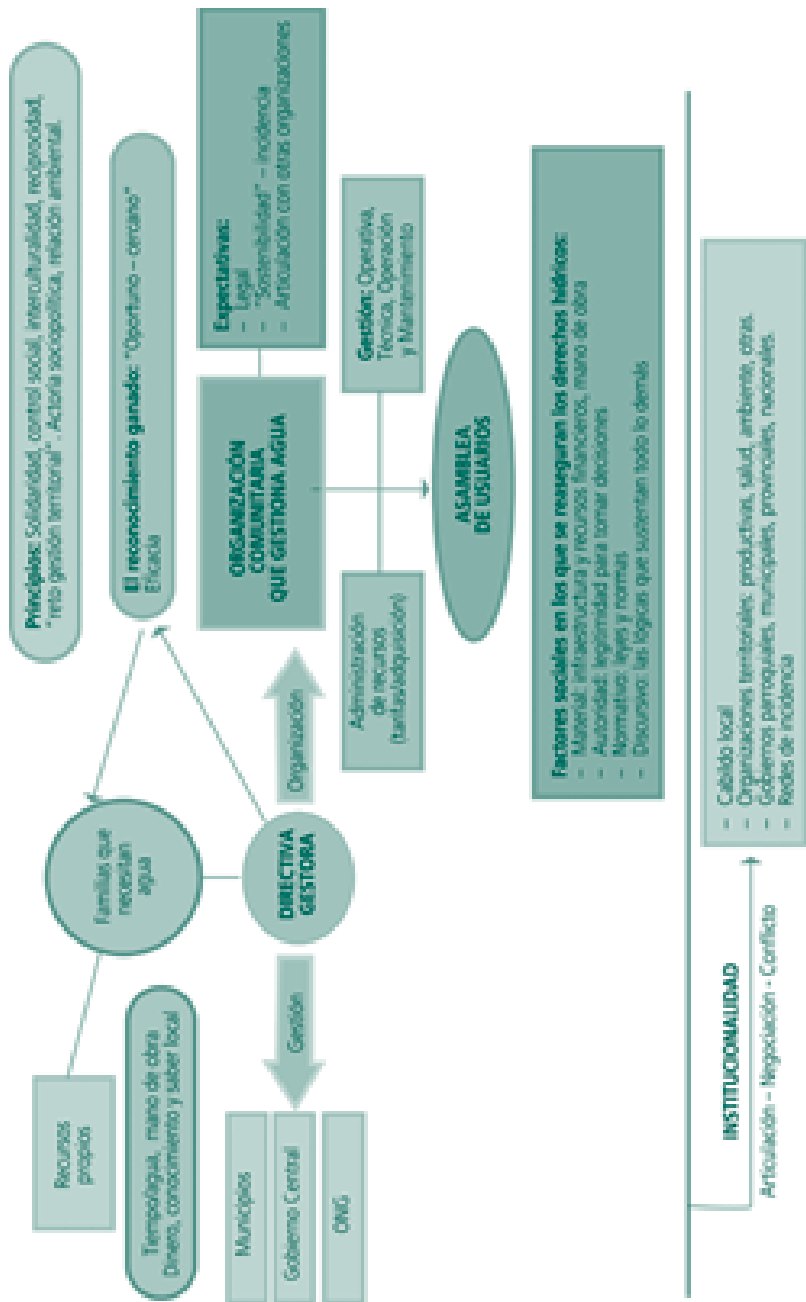
El aporte comunitario de mano de obra y tierras donde se genera el agua, en todos los casos es un valor aportado por los usuarios y usuarias del agua. Esta responsabilidad fundamenta la cultura comunitaria con el sentimiento de apropiación y defensa de un servicio básico que siempre ha costado tiempo, esfuerzo físico, económico y fuertes acuerdos organizativos.

El comité de las familias organizadas va fortaleciendo su trabajo y se constituye en una organización comunitaria que gestiona permanentemente el sistema, participa en otros espacios organizativos de las comunidades llevando las expectativas de sus bases a los gobiernos locales e instituciones relacionadas con el agua y saneamiento, se involucra en capacitaciones y labores que complementan el funcionamiento del sistema, como conservar las vertientes, proteger la propiedad comunitaria, mejorar la calidad del agua, entre otras acciones.

La gráfica siguiente acerca del modelo “típico” de gestión muestra como la comunidad y su organización controlan la administración del sistema, generando una lógica de participación y de empoderamiento sobre la gestión del agua. Esto, produce un conocimiento y una apropiación comunitaria, muy valiosos a la hora de cuidar el recurso.

FIGURA 6

SISTEMA DE GESTIÓN COMUNITARIA PARA AGUA DE CONSUMO HUMANO, LA SITUACIÓN ACTUAL



Muy diferente es el esquema de funcionamiento de los sistemas municipales o privados de dotación de agua para una ciudad, donde en la mayoría de los casos, el “usuario-cliente” no asume un rol protagónico en la gestión, ni en el mantenimiento de las fuentes, ni en las inversiones. Mientras tenga agua en su grifo para, en muchos casos, hacer un uso inadecuado, no se involucra comprometidamente en la gestión del servicio. Sin embargo, sí existen movimientos ciudadanos (dentro de las ciudades grandes incluso) que se han preocupado por el tema de la calidad del servicio, la calidad del agua y cuestionan la ética de las empresas municipales sobre el acaparamiento de los derechos hídricos. Tales los casos de las organizaciones barriales de Tumbaco o del Observatorio de los Servicios Públicos en Guayaquil, el cual ha mantenido una actitud vigilante sobre la gestión de INTERAGUA, contribuyendo para que la autoridad local incremente sus controles sobre la empresa.



En el sector de la dotación pública del agua para consumo humano también existe desorden. Así, de los 221 municipios del país, solamente en 55 existen empresas públicas de agua, en el resto de los cantones la provisión del servicio se realiza por medio de departamentos de agua, algunos de ellos muy débiles desde el punto de vista institucional, técnico y financiero. Son múltiples los problemas del agua para consumo humano de la mayoría de ciudades del Ecuador, en algunos casos con muy bajos índices de calidad de agua. La misma ANEMAPA (Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua Potable, Alcantarillado y Servicios Conexos) reconoció en el 2007 que “La escasez, la mala calidad y los racionamientos de los servicios de agua potable son los principales problemas que tienen la mayoría de las municipalidades del país”.

Muchas empresas públicas de agua no están en capacidad ni tienen la voluntad de rendir cuentas a sus usuarios como lo hacen las juntas de agua de forma periódica.

Desde el punto de vista de la eficiencia, para realizar un balance justo habría que comparar el subsidio del Estado a una organización comunitaria versus el subsidio a una empresa municipal. Los costos de una gestión del agua en el sector rural tienden a ser mayores y las organizaciones comunitarias en múltiples sentidos logran mayor eficiencia en la gestión que una empresa que tiene costos muy altos y que se encuentra ubicada en zonas lejanas a las comunidades. Incluso, las organizaciones comunitarias no cobran por la mayor parte de los servicios que prestan.

Para ciertas empresas municipales de agua potable, la gestión en manos de las organizaciones comunitarias es más un lastre de la pre-modernidad, antes que una forma eficiente y de calidad de prestación de un servicio básico. Esto refleja una visión tecnocrática y centro-estatista que ve a lo comunitario como atrasado, poco técnico e ineficiente y considera a los sistemas de provisión de agua únicamente como la infraestructura física que se debe poner al servicio entre la empresa y los consumidores o clientes. En los sistemas comunitarios en cambio, el manejo de un sistema se teje a través de múltiples relaciones, una de las cuales es el pago de una tarifa, pero existen otras, quizás más importantes en las esferas sociales, espirituales, organizativas y de derechos consuetudinarios que se reafirman.



Para las empresas la responsabilidad pública es de tipo institucional: es decir, es el Estado el que debe construir, administrar y gestionar los sistemas y las personas en el campo, ciudadanos/as o usuarios/as deben ser solo beneficiarios o clientes de una determinada prestación. Incluso, desde las empresas municipales se discute la posibilidad de conformar empresas comunitarias de agua que replacen a las organizaciones comunitarias, para así garantizar una mayor eficiencia en la gestión.

Esta es una visión estatista de la gobernabilidad del agua, así como, una visión mercantilizada del recurso agua exclusivamente como un servicio, carente de otros significados sociales y culturales. No se calcular por ejemplo, cómo se afectan las relaciones de reciprocidad en una comunidad, cuando una organización comunitaria es desplazada en su gestión por una empresa municipal.

La gestión comunitaria del agua contrasta con esta visión, pues implica una visión de soberanía campesina sobre el territorio bajo una perspectiva integral y compleja, que precisamente supera la visión modernizante de la gestión pública institucional o empresarial. Las comunidades y los campesinos no asumen la forma de “cliente”, sino del actor que decide desde una perspectiva colectiva y cultural la gestión de un elemento del ambiente en conjunción con otras perspectivas y dimensiones del espacio rural. Por lo tanto, la misión del Estado no debería anularlas, sino favorecer y fortalecer esta gestión, mejorando su capacidad de respuesta cercana y eficaz, e incorporando principios de reciprocidad, salud de los ecosistemas, protección de cuencas, depuración, prevención de la contaminación, y respetuosa vecindad.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, un actor relevante

El COOTAD establece que de manera complementaria y sin perjuicio de la competencia exclusiva asignada a los municipios, “los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Vigilarán con



participación ciudadana la ejecución de obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción". (Art. 137). Estará bajo su responsabilidad también la protección de las fuentes de agua.

Esto les asigna un importante rol en la gestión del agua. En muchas localidades han sido determinantes, aportando en ocasiones igual cantidad de recursos que los municipios y con mayor agilidad, apoyo organizativo y de convocatoria a la comunidad.

Sin embargo debido a la poca claridad de los roles complementarios que pueden jugar tanto los GAD parroquiales como las organizaciones comunitarias, se dan situaciones de disputa en la gestión de fondos, poder de convocatoria y representación social.

El reto frente a los roles establecidos por la constitución y el COOTAD es definir mecanismos de articulación, trabajo coordinado, respeto a la representación que cada espacio tiene, aprovechando las potencialidades de cada uno; pueden ser claves en la vigilancia y rendición de cuentas, así como en la exigencia a los GAD municipales y a las instituciones del gobierno central.

Debilidades en la gestión comunitaria del agua

Pero si bien las organizaciones tienen muchas fortalezas, también es necesario reconocer sus debilidades para promover un mejoramiento del servicio, optimizar su gestión y para favorecer su fortalecimiento organizativo.

La dispersión de las organizaciones y falta de articulación

En el país existen cientos de organizaciones comunitarias que gestionan agua para consumo humano y saneamiento que carecen de un sistema asociativo cantonal, provincial, regional y nacional, por cuencas o por etnias. Por lo tanto, a la hora del cabildeo político, las organizaciones comunitarias son relativamente débiles. Los procesos de articulación o asociatividad entre juntas de agua no han superado momentos coyunturales como la Constituyente o el debate de la Ley de aguas, y si se han constituido formas de organización de segundo grado, las mismas no han logrado consolidar niveles nacionales. En general, las organizaciones comunitarias carecen de una estructura gremial clara que les permita mejorar sus procesos de gestión e incidir políticamente en el escenario público nacional y local.

Escasez de recursos

Esto incluye los recursos financieros, de infraestructura, de mano de obra y de gestión administrativa. Las Juntas necesitan de recursos para el mantenimiento de los sistemas y buscan apoyos para compensar esa



deficiencia de recursos. No está claro el proceso para un apoyo estatal ágil que permita a las Juntas contar con los recursos necesarios para cumplir su función y por ello acuden al gobierno central, a los municipios, a las prefecturas, a ONG, a organismos internacionales, entre otras, como mecanismo de solución a sus requerimientos.

En cuanto al tema de las tarifas, a más de persistir una cultura rural que se resiste al pago por el servicio del agua, el establecimiento de tarifas deja serias deficiencias. En muchos sistemas no está debidamente asociada la contabilidad del sistema con el pago en la tarifa de cada usuario. Es decir, con el pago mensual o anual que realiza cada usuario del sistema no se logran financiar los costos de operación y mantenimiento del sistema y ni siquiera, muchas veces, se logra financiar al “operador”, peor aún para su afiliación al IESS o el pago tributario del RUC.

En muchos sistemas este déficit de recursos busca ser compensado con la “venta de derechos a nuevos usuarios” que en ocasiones desvirtúa el carácter y los aportes comunitarios y establece costos que ponen en riesgo la garantía del derecho humano al agua de estas familias que no han sido parte de los sistemas con anterioridad.

La conflictividad comunitaria

Existen problemas entre las diversas instancias de poder al momento de dirimir la gestión del agua. Por ejemplo entre la Junta Parroquial, el Cabildo Indígena, la Junta de Agua, la Asamblea Comunitaria, el Comité Pro-mejoras y la Junta de Riego. Todos estos espacios organizativos, son espacios de poder donde las jurisdicciones, roles y competencias no siempre están claras.

Insuficientes capacidades para el manejo de los sistemas

Hace falta mejorar las capacidades de las Juntas en la gestión, en la administración y en la gestión por procesos, entre otros aspectos.

Por ejemplo, en cuanto al manejo de documentación y registros por parte de las organizaciones de agua en cabeceras parroquiales, se cuenta con la siguiente información: el 50% tienen libro de contabilidad, el 56%

manejan libro de actas, el 42% tiene registros sobre sus inventarios, el 33% han abierto una cuenta bancaria y solamente el 22% tienen computadores para manejar sus archivos y cuentas. En aspectos de la operación - administración, se deduce que a nivel nacional solamente el 26% de los sistemas cuentan con catastros de redes y accesorios y el 59% con catastros de usuarios. En el 75% de los sistemas se ha identificado problemas “importantes” de funcionamiento en las unidades del sistema. Solamente el 32% de sistemas reportan algún proceso relacionado con control y vigilancia de la calidad del agua. El 78% de los miembros de las Juntas de Agua, indican que no han asistido a procesos de capacitación y actualización de conocimientos, luego de inaugurado el sistema. Los datos anteriores corresponden al nivel de cabecera parroquial rural, por lo cual la problemática podría ser más deficitaria a nivel comunitario.

Hay poco conocimiento de los marcos legales vigentes agravado además por el cambio constitucional actual, la nueva ley del COOTAD y de las propias juntas.

A pesar de estos hechos, las propuestas para fortalecimiento de capacidades para la gestión de Sistemas de Agua Potable, no han sido reconocidas formalmente, ni existe política pública en este ámbito.

Dificultad para la renovación de líderes o dirigentes

Un tema importante es la dedicación ad-honorem de los dirigentes en la mayor parte de organizaciones comunitarias. Existe una serie de costos no siempre asumidos en la gestión. Por ejemplo, cabe cuestionarse sobre la sostenibilidad en los casos en que un presidente de organización comunitaria destina varias horas al día al sistema sin ningún tipo de retribución económica que compense y reconozca su esfuerzo. Esto, junto a un proceso de debilitamiento de los nuevos liderazgos de aquellos que se quedan en las comunidades y ya no tienen mayores motivaciones para trabajar en la organización y, más aún, de los jóvenes que tienden a migrar.

Dificultades jurídico-legales

Los sistemas comunitarios tienen muchos desafíos para su legalización. Las JAAP deben cumplir con un conjunto de obligaciones para mantenerse,

esto incluye contar con RUC y afiliarse a la seguridad social a la persona o personas que trabajan en la administración, operación y mantenimiento del sistema.

Sin embargo no hay claridad en este proceso y tampoco en sus implicaciones. Estas exigencias producen problemas en la gestión administrativa y financiera de los sistemas, e incluso induce a que las organizaciones comunitarias eviten su legalización.

Solo el 48% de las organizaciones de agua en cabeceras parroquiales reportan estar legalizadas por el organismo rector (MIDUVI), sin embargo, solamente el 20% tienen RUC; el 55% de las Juntas existentes tiene reglamento interno; y, el 20% elaboran presupuesto anual. Por otro lado, solamente el 29% de las Juntas cuentan con manuales que guían sus actividades de operación y mantenimiento. En ocasiones, solo las organizaciones comunitarias relativamente grandes, por ejemplo con más de 500 socios, pueden enfrentar los costos de las responsabilidades labores (afiliación al IESS) y tributarias (obtención del RUC).

Funcionamiento y calidad del agua

Uno de los más graves es la calidad del agua que proveen, pues no todos entregan agua potabilizada, la gran mayoría dispensan agua entubada, que no siempre es de buena calidad. Una buena parte de ellos no cuenta con la infraestructura y los recursos para purificar el agua, ni tienen establecidos procesos de control de calidad.

Un porcentaje elevado de sistemas comunitarios cuentan con infraestructura construida hace 20, 30 o 40 años, que necesita rehabilitación y mejoramiento, que no podrá realizarse sin la intervención del Estado.

Inequidades de género

Persiste una invisibilización del rol de las mujeres en la gestión del agua, sus niveles de participación e involucramiento en las organizaciones, que son aportes significativos para que estas cumplan sus objetivos en torno al agua y otros campos de actividad.

Pese a que las mujeres juegan un rol muy importante en los sistemas comunitarios de agua de consumo humano, rol que se ha reforzado ante

el crecimiento de los procesos migratorios masculinos, no siempre hay un reconocimiento de su valor y, aún en muchas ocasiones, se mantienen relegadas de la toma de decisiones. Los puestos directivos siguen ocupados mayoritariamente por hombres y los puestos que ellas ocupan, en la mayoría de los casos, son secundarios.

Es necesario evidenciar como la falta de acceso al agua afecta sobre todo a mujeres, niños y niñas, no únicamente frente a sus condiciones de salud, sino también a la sobrecarga de trabajo reproductivo que significa para las mujeres no contar agua de calidad, cantidad y accesibilidad mínimas y se debe cuestionar cuál es el rol del Estado en este aspecto.

La necesidad de construir alianzas público-comunitarias

Existe ambigüedad, superposición, confusión de roles y falta de capacidad en los diversos modelos de gestión de los sistemas de agua para consumo humano, tanto comunitarios como municipales.



Por un lado, la Constitución establece como formas exclusivas la gestión pública y comunitaria. Excluye la gestión privada. Sin embargo, la normativa vigente expresa que las organizaciones comunitarias son reconocidas como organizaciones de derecho privado. ¿Habría que instaurar de manera legal el derecho comunitario, de forma que las organizaciones comunitarias adquieran este estatuto frente al Estado, para que así puedan asumir legalmente la función que la Constitución permite?

Se requiere fortalecer y generar modelos de gestión que puedan

combinar en lo rural y periurbano la gestión pública municipal con la gestión comunitaria, tal cual se presenta en algunas experiencias exitosas de concurrencia de competencias como el caso del Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cañar (CENAGRAP).

Se necesita también una clarificación entre diversos roles: ¿quién asume la responsabilidad de la construcción del sistema, del suministro del agua, de la operación y mantenimiento, de la administración, el fortalecimiento de capacidades y del régimen tarifario, del control de la calidad del servicio y quién asume el control social del mismo? Se trata de roles diferenciados que diversos actores asumen también de manera diferenciada o que plantean para cada caso establecer un acuerdo local para la gestión, todo esto a distintas escalas territoriales: nacional, provincial, regional, cantona, a nivel de juntas parroquiales, recintos y comunas.

Si en la práctica conviven diversos modelos de gestión: ¿No sería necesario el establecimiento de un sistema de certificación, de pautas y estándares para cada uno de ellos, o bien un estándar común mínimo que permita asegurar que en cualquier modelo de gestión que se asuma se garantice un servicio de calidad? Esto requeriría de la existencia de una



entidad pública reguladora que monitoree y controle la provisión de agua de calidad de manera continua a la población rural ecuatoriana.

Tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de los sistemas comunitarios y reconociendo el marco jurídico que establece tanto la gestión pública como comunitaria, planteamos que el modelo de gestión de abastecimiento de agua y del saneamiento debe asegurar:

- Una provisión de los servicios de agua y saneamiento de manera universal y con la calidad debida.
- La ampliación y universalización de los servicios de disposición adecuada de excretas y de tratamiento de aguas residuales en el sector rural en una gestión sistémica que permita tecnologías creativas y flexibles, acordes con el contexto geográfico-ambiental, cultural y económico de las poblaciones, que incluso restituyan el recurso agua al ecosistema en mejores condiciones de cuando se lo tomó.
- La consolidación de una entidad pública reguladora que establezca los parámetros de calidad y los controle de forma sistemática tanto a los sistemas públicos como a los comunitarios.
- El fortalecimiento técnico y financiero tanto de la institucionalidad pública como de los sistemas comunitarios para una gestión eficiente que progresivamente cierre las brechas de ejercicio del derecho y promueva la articulación público-comunitaria.

Es necesario formalizar y ampliar las buenas prácticas de las experiencias de alianzas público-comunitarias a todo el país. En el Ecuador existen ejemplos como los de CENAGRAO y COPLAV, que dejan importantes lecciones.



Experiencia de CENAGRAP



La experiencia del Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cañar (CENAGRAP) se desarrolla a partir de 2002, gracias a un convenio de colaboración multilateral entre el Municipio, 15 Juntas de Agua legalizadas y ONGs, con un rol de apoyo. El Municipio concedió un respaldo jurídico a la estructura, puso a disposición recursos públicos y capacidades técnicas que requerían en el equipo operativo. El Consorcio se comprometió con la construcción de locales, equipamiento, vehículo y un aporte económico decreciente. Las comunidades se comprometieron a gestionar sus propios sistemas y a reunirse en una Asamblea de Juntas, como un espacio constituido con la finalidad de privilegiar el intercambio entre Juntas, así como para su relacionamiento y su incidencia frente al Municipio. A través de sus nueve años de existencia, el CENAGRAP ha llegado a constituirse en un testimonio real de la factibilidad de concretar alianzas público-comunitarias para la gestión del agua. La afiliación al CENAGRAP pasó de las 15 Juntas que inicialmente lo conformaron, a incluir las organizaciones de 82 sistemas comunitarios de agua potable, que sirven a 6.746 familias del Cantón Cañar y un total de 33.020 usuarios y usuarias.

ROLES QUE CUMPLE EL CENAGRAP EN LA ALIANZA

Visitas de seguimiento que abordan aspectos técnicos y sociales

Técnicos: prevención de daños en infraestructura, levantamiento de presupuesto para arreglos mayores, corrección en la operación y mantenimiento, gestión Fondo Emergente, asesoramiento en adquisiciones del sistema, control de caudales.

Sociales: resolución de conflictos, asesoría, elaboración y actualización de reglamentos internos, apoyo en fiscalización de recursos, fortalece liderazgos.

Capacitación continua al equipo técnico y las juntas en:

Mantenimiento a la infraestructura de agua potable y saneamiento ambiental, monitoreo de calidad de agua, procedimientos técnicos para protección de fuentes, liderazgo, organización y administración para sistemas comunitarios, gestión y comunicación interna.

Administración de bodega de materiales:

Entrega de materiales de buena calidad y oportunamente, precios accesibles. La capitalización sostenida le permite contar con un fondo de USD 49.500.

Gestión de Fondo Emergente:

Creado para apoyar a las juntas afiliadas para solventar gastos que sobrepasaban su capacidad de inversión. Está en capacidad de atender de 10 a 15 juntas por año, en base al número de usuarios de cada Junta.

Protección de fuentes y vertientes

A partir del 2009 dieron un salto cualitativo en la gestión de los sistemas comunitarios, asumiendo la dimensión ambiental en coordinación con la Unidad de Gestión Ambiental Municipal, el Ministerio de Salud Pública e instituciones de cooperación.

Hacen campañas permanentes para la protección de fuentes.

**Monitoreo y control
de la calidad del
agua**

Realizan campañas de análisis de calidad de agua con todas las juntas afiliadas, con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y la Unidad de Agua Potable de la Municipalidad.

**Comunicación e
incidencia**

La experiencia es difundida a nivel local, regional, nacional y latinoamericano, es un referente de la viabilidad de estructuras multi-actor, concretan la alianza público-comunitaria.

El Centro participa activamente en el Foro de Recursos Hídricos y aportó significativamente en la propuesta entregada a la Asamblea Constituyente 2008.

Contribuye activamente en foros de debate y encuentros de diálogo, diseña propuestas legales relacionadas con la gestión comunitaria del agua.

ROLES QUE CUMPLE LA MUNICIPALIDAD EN LA ALIANZA

**Reconocimiento
legal**

Concedió un respaldo jurídico a la estructura, puso a disposición recursos públicos y capacidades técnicas faltantes en el equipo operativo. Se aprobó una ordenanza, abril 2009, que regulariza el funcionamiento del CENAGRAP y las acciones de cogestión.

**Establecimiento
del CENAGRAP**

Municipio entregó un terreno para la construcción de locales del Centro en Cañar y Zhud.

Cogestión

El municipio propició un espacio de relacionamiento horizontal al interior del Consejo de Administración -que se consolidó como la instancia estratégica del CENAGRAP.

**Inversión en
infraestructura
básica sanitaria**

En acuerdo con las juntas la Municipalidad asigna un Fondo destinado a la ampliación, mejora y construcción de sistemas de agua de consumo humano.



La experiencia de COPLAV



*El Consejo de Planificación, Asesoramiento y Vigilancia (COPLAV) se crea en la provincia de Azuay en 2006, con la finalidad de contar con un mecanismo que pudiese dotar a los sistemas de agua comunitarios en zonas rurales de **Cantón Oña** de un conjunto de servicios requeridos para fomentar su sostenibilidad. Siete de los nueve sistemas de agua existentes en el Cantón conformaron el COPLAV, bajo la iniciativa del Consorcio PROTOS-CEDIR, inspirados en la experiencia del CENAGRAP en Cañar. El COPLAV se formalizó a través de un Convenio **entre la Municipalidad y los representantes de los sistemas comunitarios** de agua potable, con una vigencia de 10 años. En este Convenio, la Municipalidad se comprometía a asignar tiempo de su personal para brindar servicios a los sistemas de agua del área rural, así como a designar un espacio al interior de la institución para el funcionamiento de una oficina administrativa y una bodega del COPLAV. Por su parte, los representantes de los sistemas comunitarios asumieron el compromiso de colaborar con el equipo del Municipio en el mantenimiento de los sistemas y en las actividades orientadas al mejoramiento de sus capacidades para gestionar los mismos. El Consorcio apoyó también la iniciativa con un fondo para el equipamiento de una bodega de materiales y repuestos para los sistemas.*

CONFORMACIÓN DEL COPLAV

Representantes del Municipio	Representantes de los Sistemas Comunitarios de Agua Potable
- Representación política: Un Concejal designado por el Alcalde. - Equipo técnico: Ingeniero de Obras Públicas. Operador. - Equipo administrativo: Responsable organizativa/ administrativa. - Asesor Jurídico (en caso de requerirse).	- Un Presidente. - Un Tesorero. - Un Secretario. Nombrados entre los presidentes, tesoreros y secretarios de los sistemas de agua, respectivamente.

Los sistemas comunitarios afiliados al COPLA V recibían los siguientes servicios:

Nombrados entre los presidentes, tesoreros y secretarios de los sistemas de agua, respectivamente.

Los sistemas comunitarios afiliados al COPLA V recibían los siguientes servicios:

- *Mantenimiento técnico de los sistemas, cuando la complejidad del daño superaba las capacidades técnicas del operador local o financieras de la JAAP. Esta tarea involucraba tanto al ingeniero de obras públicas de la Municipalidad, como al operador.*
- *Asesoría administrativa en temas de contabilidad, generación de reportes financieros, lectura de medidores, etc.*
- *Talleres de sensibilización en temas de género, organizativo.*

- *Acceso a materiales a costo de fábrica a través de una bodega propia del COPLAV. Efectivamente, uno de los grandes logros del COPLAV fue contar con una bodega de materiales y repuestos para los sistemas. Los afiliados pagaban únicamente un 2% más que el costo de fábrica, mientras que la bodega vendía materiales a terceros con un 30% de incremento. La ganancia para los miembros del COPLAV no se limitaba únicamente al costo, sino les permitía acceder a los materiales en el propio cantón y rápidamente, sin tener que movilizarse a Loja e invertir tiempo en localizar un proveedor.*
- *Contar con un espacio de representación de las JAAPs y de intercambio entre las mismas.*

La relación de los representantes de los sistemas comunitarios de agua con el equipo técnico del Municipio fue muy cercana. El compromiso y entusiasmo de la responsable administrativa logró que incluso los otros dos sistemas de agua potable solicitaran ser parte del COPLA V. La voluntad política de la Alcaldesa dio un impulso importante al mecanismo. Sin embargo, el importante avance en dotar a estos sistemas de servicios cercanos y de calidad, ha sido puesto en riesgo con el nuevo gobierno municipal. La responsable administrativa fue removida de sus funciones, la bodega no está brindando sus servicios, los sistemas no están recibiendo servicios técnicos ni administrativos y no existe la voluntad política de darle continuidad al mecanismo en condiciones óptimas.

Considerando los avances que tienen experiencias como el CENAGRAP Y COPLAV, es indispensable una regularización que fortalezca y amplíe los logros de la alianza público-comunitaria, para evitar que los cambios político-administrativos o las diversas visiones de las autoridades de turno den marcha atrás en los acuerdos de gestión y las responsabilidades asumidas por las partes en convenios y ordenanzas, que están reconocidas en la Constitución y COOTAD.



Pero es posible que en determinados territorios, por ejemplo en la Amazonía donde los sistemas comunitarios son muy dispersos, distantes y pequeños, o donde la identidad cultural requiere de una gestión diferenciada, o allí donde el asociativismo presenta dificultades, la alianza público comunitaria consista en articular redes de organizaciones comunitarias con un nivel de representación que realice gestión directamente con las instancias públicas, manteniendo su autonomía y buscando mecanismos que respondan a la realidad geográfica y la identidad cultural. Todo esto, siempre en el marco de los principios de la gestión comunitaria y el cumplimiento de las obligaciones estatales que garanticen el ejercicio de derechos.



Propuestas de política pública para el mejoramiento de los sistemas de agua para consumo humano y saneamiento

Las propuestas se basan en un planteamiento estratégico y político, junto a algunos principios y enfoques orientadores.



Planteamiento estratégico y político

Resulta fundamental que la opinión pública y los organismos del Estado en sus diversos niveles, comprendan la relevancia para el Buen Vivir, del apoyo permanente a los sistemas comunitarios de agua, considerando que:

- Un tercio de ecuatorianos acceden al agua por medio de sistemas comunitarios prestadores del servicio.

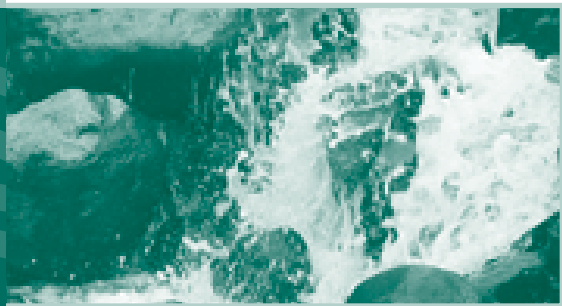
- Hay una relación directa de la provisión del servicio de calidad con los problemas de salud, y bienestar en general.
- Las agendas políticas de los gobiernos (central y autónomos descentralizados encargadas de la rectoría, la regulación y la ejecución de los procesos de gestión pública relacionados al agua potable y al saneamiento) y la sociedad en su conjunto, deben estar comprometidos para el ejercicio pleno del derecho humano al agua y el saneamiento, en la ciudad y en el campo.



Se requiere además el establecimiento de organismos de seguimiento y apoyo a la gestión comunitaria dentro de la estructura estatal, asegurando la normalización de este amplio colectivo y aprovechando sus fortalezas en terreno.

✿ Principios y enfoques orientadores

- Se debe garantizar **el acceso universal de los seres humanos al agua y al saneamiento**, con alta calidad, partiendo de las condiciones sociales, culturales, organizativas, políticas y económicas de las comunidades, especialmente a las poblaciones rurales del Ecuador, y a las que se encuentran en estado de marginación.
- Procurar la **democracia hídrica**, donde la gestión del agua sea descentralizada, basada en la comunidad y sin pretender homogeneizarla, sino permitiendo la inclusión de diversas formas de hacer la gestión del agua, bajo principios de equidad, democracia, sostenibilidad ambiental, solidaridad con los que menos tienen, con las generaciones venideras, y no motivada por razones únicamente económicas.
- Lograr la articulación y complementariedad entre de los sistemas comunitarios de abastecimiento de agua con los sistemas de saneamiento, esto es, con la disposición adecuada de excretas y con el tratamiento de las aguas residuales.



- Fortalecer a las diversas organizaciones comunitarias prestadoras del servicio de agua en el ámbito rural y regularlas para un mejor control y el mejoramiento continuo en la dotación de un servicio de calidad.



Lineamientos para una política pública sobre el agua para consumo humano y el saneamiento

Bajo estos enfoques y principios, se propone las siguientes alternativas para un mejor y más democrático acceso al agua, que haga realidad el derecho humano al agua.

1. Desarrollar e implementar un **Plan Nacional de Agua para consumo Humano y Saneamiento Básico** que asegure la cobertura de toda la población ecuatoriana, tanto urbana como rural, brindando los mismos estándares de calidad en un plazo determinado. Declarar el Quinquenio del Agua (para los próximos 5 años, hasta el 2017) que tenga como meta el manejo integral del agua para consumo humano incluyendo la prevención, control de la contaminación, así como la descontaminación y recuperación de ecosistemas vinculados al agua.
2. Acoger el compromiso del MIDUVI de conformar una mesa de diálogo permanente con organizaciones comunitarias, entidades de desarrollo, empresas públicas de agua e instituciones del Estado, que analice políticas para garantizar las prestaciones públicas y comunitarias de servicios de agua para consumo humano y saneamiento, como establece el Art. 318 de la Constitución. Estas **alianzas público-comunitaria** se deben concretar respetando los roles de cada organización (el gobierno central, los GAD y por otro lado las organizaciones comunitarias y otras organizaciones comunitarias) y fomentando la mutua colaboración frente

- a la responsabilidad ética de brindar un servicio de agua, alcantarillado y depuración de calidad. Para ello se puede partir de las experiencias exitosas que hay en el país (CENAGRAP, Juntas Asociadas el norte de la Provincia de Sucumbíos) y desarrollar jurisprudencia.
3. Conformar una entidad nacional especializada en agua para consumo humano y saneamiento y que tenga un directorio integrado por el MIDUVI, SENAGUA, Ministerio de Salud Pública, Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones de consumidores y gestores de agua de uso doméstico. Todo esto bajo el objetivo de establecer una **estructura institucional** que articule, fortalezca y viabilice la responsabilidad establecida en la Constitución (Art.318) y en el COOTAD (Art.137) para que el gobierno central, los GAD (Municipios y Juntas Parroquiales) y las organizaciones comunitarias gestionen el agua y brinden el servicio de agua en buenas condiciones y, progresivamente, mejoren sus capacidades. Se debe evitar las libres interpretaciones y acciones atentatorias de algunos GAD frente a las organizaciones comunitarias tratándolas como delegadas o subordinadas.



4. El Gobierno nacional debe designar recursos para proyectos de mejoramiento y rehabilitación de los sistemas públicos y comunitarios de agua, junto con la priorización de recursos de los Presupuestos Participativos de Ordenamiento Territorial. A través de los Planes de Ordenamiento Territorial, se puede prever la inversión que progresivamente asegure la dotación de agua de calidad, uso responsable del agua, gestión pública y comunitaria eficaz, prevención y control de la contaminación de los cursos de agua y protección de los ecosistemas que generan el líquido vital. Así mismo, es fundamental diseñar y ejecutar un plan permanente de capacitación a las juntas de agua.
5. De acuerdo al marco jurídico anterior al 2008, las organizaciones comunitarias se encuentran legalizadas como entidades de derecho privado. Esto implicaría que las organizaciones comunitarias deben tener un estatuto como entidades de derecho comunitario. Hay la necesidad urgente de un marco legal que permita reconocer la gestión comunitaria en la prestación de servicios de agua, como lo manda la Constitución. Esta es una necesidad urgente para que las organizaciones comunitarias puedan hacer una gestión legítima dentro de la tributación y del régimen laboral.
6. Activar mecanismos de asociatividad entre las organizaciones comunitarias que gestionan el agua en redes regionales, provinciales, de cuenca hidrográfica, de pueblos-nacionalidades, u otro tipo, que respete la visión, historia y experiencia de los procesos organizativos y aporte con su fuerza organizativa a un proceso nacional de movilización e incidencia política permanente. Dentro de ellas desarrollar desde las organizaciones comunitarias los principios, normas y parámetros que generen la contraloría social de su gestión con criterios sociales, técnicos, legales, culturales y ambientales.
7. Aprobar de manera inmediata la **Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua** que incorpore las propuestas sobre los denominados “nudos críticos” existentes en el Proyecto de Ley, los planteamientos realizados en este documento y aquellos presentados por parte del Foro de los Recursos Hídricos y otras instancias de representación social y popular.

✿ La alianza público comunitaria: un modelo viable y necesario

Las alianzas público-comunitarias parten de reconocer que por las condiciones particulares del ámbito rural (baja densidad, dispersión, condiciones geográficas, altos costos unitarios), en muchas de estas zonas, el único modelo viable es la gestión comunitaria del agua. La forma de ampliar la cobertura y ganar eficiencia está en la **complementariedad** de los municipios y los sistemas comunitarios. En el área rural ni los sistemas comunitarios ni los municipios, por separado, pueden garantizar la eficiencia de estos servicios y menos con los niveles de inversión registrados en las últimas décadas en este sector. Los municipios deben garantizar la calidad del agua, el apoyo económico, técnico y la capacitación; mientras que las juntas asumen la administración, operación y mantenimiento, así como la representación y la toma de decisiones.

En tanto que el agua es un derecho humano, **la responsabilidad de inversión, planificación y generación de política pública** constitucionalmente es del Estado —a nivel de los municipios la competencia asignada es la prestación de los servicios y la coordinación con las organizaciones comunitarias—. Sin embargo, históricamente, los sistemas comunitarios realizan un aporte considerable en la construcción de los sistemas y, posteriormente, en la administración, operación y mantenimiento. Por tanto, a nivel de los sistemas comunitarios se debe hablar de una coinversión, a la que concurren el Estado, ONG y los propios sistemas comunitarios que aportan con recursos económicos, trabajo y materiales disponibles en la zona.



Los sistemas comunitarios no son ni públicos, ni privados. No pertenecen al Estado y no operan con los criterios empresariales de ganancia, típicos de la gestión privada. Obedecen a un nuevo modelo de gestión de servicios públicos que empieza a viabilizarse y que debe ser valorado y respetado: el modelo comunitario, que funciona con **autonomía y autogestión**. Dependen en buena medida de sus propios recursos económicos y humanos para su sostenibilidad.

La alianza público-comunitaria implica contar con **municipios fortalecidos** en sus capacidades, que manejen criterios técnicos y sociales de planificación, diseño, ejecución, administración, operación y mantenimiento de sistemas de agua de consumo humano. Deben también contar con capacidades de monitoreo y desarrollar procesos de capacitación interna, que se traduzcan en el fortalecimiento de los sistemas comunitarios y en un diálogo permanente de saberes, que reconozca las capacidades y destrezas de la gestión comunitaria.

De parte de los sistemas comunitarios implica acceder a **seguridad legal** (legalización de los sistemas), contar con organizaciones sólidas, que trabajen con **transparencia y control social**. Por otro lado, implica también contar con niveles significativos de **asociatividad**, pues la alianza no se



puede dar entre el municipio y juntas aisladas, sino con una agrupación de ellas que asuma realmente su rol de contraparte.

Las alianzas público-comunitarias implican también establecer, de común acuerdo entre los sistemas comunitarios y los municipios, mecanismos de **regulación, control y monitoreo** de la calidad del agua provista por los sistemas comunitarios. Para ello los municipios deberán contar con mecanismos y metodologías de monitoreo para la realización periódica de análisis de la calidad del agua. El ejercicio de esta función implica el establecimiento de una red nacional de laboratorios acreditados que aseguren imparcialidad, independencia y altos estándares de análisis que garanticen la calidad del agua y la salud de la población.

Los municipios podrán asociarse en mancomunidades para la búsqueda y articulación con el sistema de laboratorios y es indispensable que estos sistemas de monitorio se establezcan de manera participativa con las organizaciones de gestión comunitaria, con la finalidad de la calidad del agua está vigilada colectivamente.

Es deber del Ministerio de Salud Pública y los niveles descentralizados de gobierno, junto con las organizaciones comunitarias impulsar procesos de educación formal y no formal de promoción de la salud que contemplan aspectos como hábitos de consumo responsable, higiene en la alimentación y el buen uso del agua y su cuidado.

Una vez constituida la iniciativa es importante respetar la **autonomía** relativa que tienen los dos actores y la alianza que establezcan. Una alianza no estaría segura sin su **institucionalización**, que garantice su permanencia y continuidad, principalmente pensando en los niveles de politización existentes en los gobiernos locales y la poca planificación a largo plazo. La temporalidad de la política hace que iniciativas de largo plazo se vean amenazadas con los cambios de autoridades cada cinco años. Por lo tanto es mandatorio que dando cumplimiento a la Constitución y al COOTAD, se regularicen y promueven alianzas público comunitarias para la prestación de servicios de agua y saneamiento.

Roles, funciones y perspectivas de la gestión rural del agua en el marco de la alianza público-comunitaria

En esta sección, se realiza una aproximación a lo que pueden ser los roles y funciones de actores claves para favorecer procesos de alianza público-comunitaria y propender al fortalecimiento de la gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento.

Es claro que el gobierno central tiene un rol de rectoría sobre sectores estratégicos, uno de ellos el agua, lo que implica entre otras facultades la de formular, con participación social, las políticas públicas, planes nacionales, mecanismos efectivos de regulación y control, asignación financiera y garantizar el ejercicio de derechos constitucionales en temas vinculados al agua y el saneamiento. Por su parte, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben asumir las competencias que la Constitución establece y que el COOTAD y otras leyes determinan, a fin de que se operativice la política pública nacional en el territorio y que tengan la suficiente apertura hacia las organizaciones y juntas de agua para que la gestión comunitaria de los sistemas de agua sea fortalecida, labor a la que deben confluir varios Ministerios, ONG, Universidades y Cooperación Internacional.



A continuación, en este documento, se muestra una Matriz que busca organizar los roles y funciones alrededor de 10 grandes temas y que de manera articulada podrían asumir: el ente rector, los GAD, las organizaciones comunitarias y las ONG y otras entidades.

ROLES, FUNCIONES Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN RURAL DEL AGUA EN EL MARCO DE LA ALIANZA PÚBLICO-COMUNITARIA

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
1. Definición de política pública	- Definir las prioridades (sectores, zonas, grupos meta, etc.), así como las partes implicadas. - Precisar los principios y finalidad de la política en materia de la gestión de los recursos hídricos; para la prestación de servicios de agua de consumo humano y saneamiento; la institucionalidad, los mecanismos financieros, administrativos; los espacios de participación social; la articulación intersectorial e institucional, la transparencia y rendición de cuentas; así como los mecanismos de evaluación.	- Formular participativamente las políticas nacionales con sus estrategias de implementación y de financiamiento. - Considerar las competencias definidas para cada nivel de gobierno. - Definir la conformación y rol de Autoridad Única del Agua y de un Consejo Nacional del Agua para Consumo Humano y Saneamiento. - Reconocer a las organizaciones comunitarias que gestionan agua para consumo humano. - Articular los sistemas de agua a los de saneamiento y al sistema de salud local.	- Participar y consensuar la Política Nacional de Agua y Saneamiento. - Establecer canales de participación con el sector comunitario. - Fortalecer la institucionalidad local para prestar los servicios y apoyar la gestión comunitaria. - Hacer la gestión pública del agua con medidas solidarias. - Concretar alianzas público-comunitarias entre los Municipios y las Organizaciones que gestionan sistemas de agua y saneamiento, que no impliquen relaciones de delegación ni subordinación sino mutua colaboración.	- Participar de manera protagónica en la formulación de la Política Pública Nacional de Agua y Saneamiento. - Participar con voz y voto en el Consejo Nacional del Agua para Consumo Humano y Saneamiento. - Participar en los Directorios de Empresas Públicas de Agua Potable. - Ejercer el control social en la ejecución de la política pública. - Participar en el establecimiento de las tarifas, tasas de mantenimiento y otros mecanismos financieros y de gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento (públicos y comunitarios).	- Facilitar metodología, espacios y mecanismos de articulación entre distintos actores. - Proponer modelos innovadores de gestión del sector Agua y Saneamiento. - Aportar al Estado propuestas de políticas públicas construidas de manera participativa con la sociedad civil organizada.

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
2. Planificación	- Instrumentar la política pública para la consecución de los objetivos del Buen Vivir en el marco de la garantía constitucional del derecho humano al agua, a la participación, la salud, el ambiente sano y los derechos de la naturaleza.	- Formular de manera participativa el Plan Nacional del Agua para Consumo Humano y Saneamiento. - Declarar el Quinquenio del Agua (para los próximos 5 años, hasta el 2018). - Definir un modelo de gestión del sector agua y saneamiento que incluya el manejo de fuentes hídricas-cuencas y páramos; gestión socio-organizativa. - Articular a las instituciones del sector hacia la planificación nacional.	- Priorizar las obras a realizar dentro de la planificación participativa de los PDOT en estrecha relación con las iniciativas de la población organizada - Definir diseños de obras con apoyo técnico especializado. - Contratar obras bajo principios de transparencia, ahorro y calidad. - Los GAD deben coordinar y articular competencias para cuidado y manejo de cuencas hidrográficas para garantizar sostenibilidad y provisión del agua a los sistemas.	- Trabajar con el municipio en la definición y planificación de las intervenciones. - Hacer el Control Social en la selección, formalización de contratos y seguimiento de los proveedores. - Asegurar la sostenibilidad del sistema de acuerdo a sus posibilidades.	- Proponer mecanismos efectivos de planeación del sector en base a experiencia e investigación. - Formar y sensibilizar a los usuarios para planes de trabajo y de administración y operación de sistemas. - Facilitar la colaboración entre los actores.
3. Priorización de la inversión en los PDOT	- Debe operar en el territorio el sistema de planificación y presupuesto participativo, bajo las competencias que asigna la Constitución y el COOTAD. - Programas del Gobierno Central deben complementar recursos priorizados en los GAD en coordinación con entidades como el MIDUVI, SENAGUA.	- Gobierno Central debe ejercer facultades de rectoría y control. - Destinar recursos suficientes para construcción y reconstrucción de sistemas públicos y para gestión comunitaria. - Conformar un "Fondo Nacional de Agua para Consumo Humano y Saneamiento".	- Los GAD Provinciales deben aportar financieramente al cuidado de las cuencas hidrográficas y sus fuentes de agua. - Los GAD cantonales deben prever la inversión que progresivamente asegure la dotación y prestación de servicios de agua de calidad, su uso responsable, la prevención y control de la	- Encargarse del cuidado de fuentes de agua. - Valorar la inversión en sistemas comunitarios contruidos para reflejar contraparte a inversiones publicas nuevas.	- Otros fondos (Cooperación) deben ser invertidos en las prioridades territoriales del sector hídrico. - Los apoyos de cooperación deben incluir programas integrales de la gestión hídrica que incluyan el manejo de las cuencas, el saneamiento, promoción de la salud.

(*) Plan Nacional del Buen Vivir del Ecuador. Objetivo 1. Auspiciar la igualdad. Cohesión e Integración Social Y Territorial en La Diversidad. Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
		- El Estado debe destinar un monto per-capita anual para agua potable y saneamiento y distribuirlo técnicamente y equitativamente para servicios públicos y comunitarios	contaminación del agua y el manejo y conservación de los ecosistemas.		
4. Preparación y realización de obras, infraestructuras y acciones	- Seleccionar al mejor nivel técnico y profesional así como de otros prestadores encargados de la realización de la obra y del control. - Formalizar los compromisos mediante contratos, convenios y acuerdos. - Realizar la obra con estudios completos. - Garantizar la conformidad de la obra con las expectativas y las normas establecidas.	- Establecer directrices y marcos técnicos para la realización de obras en distinta escala, ubicación, población meta y ciclo del agua. - Apoyar el desarrollo de investigaciones para sistemas de agua y saneamiento alternativos.	- Establecer proceso de contratación y estudios, mecanismos de financiamiento y control de la realización de las obras. - Contratar consultores o ejecutar las obras por administración directa. - Entregar los sistemas y obras a las comunidades para su Administración, Operación y Mantenimiento. - Fortalecer competencias en GAD cantonales para garantizar prestación de servicios públicos y comunitarios en todo su territorio.	- Controlar las prestaciones de los proveedores sobre su conformidad, las normas y expectativas. - Indicar las necesidades y precisar el nivel de servicio deseado cuyos costos puedan asumir los usuarios. - Cofinanciar la obra acorde a sus condiciones. - Facilitar la realización de la obra. - Participar del proceso de priorización y contratación. - Recibir la obra para su posterior AOM. - Ejercer un efectivo proceso de control social a las fases de los proyectos de agua y saneamiento.	- Proporcionar herramientas para control social, seguimiento, apoyo a proyectos de agua y saneamiento. - Apoyar la preparación de proyectos y captación de financiamiento. - Facilitar la colaboración entre el conjunto de los actores. - Facilitar metodologías, tecnologías, alternativas constructivas efectivas en base a experiencia e investigación. - Proponer modelos innovadores para la realización de las obras, adaptados a las condiciones geográficas, ecológicas, sociales y culturales.

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
5. Administración, Operación y Mantenimiento (AOM)	- La AOM de los sistemas de Agua y Saneamiento son procesos claves para los Municipios y sus empresas públicas; así como para las organizaciones comunitarias que gestionan en sus espacios estos sistemas. - Debe realizarse el mantenimiento integral y permanente de las infraestructuras, administrar eficientemente los recursos y tarifas, operar el sistema controlando fugas, daños, medición y sobre todo calidad del agua.	- El Estado debe fortalecer y apoyar la gestión comunitaria de los sistemas así como de los GAD Municipales. (MIDUVI, Universidades, Ministerio de Salud). - Considerar las múltiples contribuciones que realiza la gestión comunitaria: mano de obra, tiempo en trámites, cesión de terrenos, educación ambiental, gestiones administrativas en general, etc. - Preparar y adaptar a los territorios las Guías y Manuales para el funcionamiento y gestión comunitaria de los sistemas de agua.	- Suscribir convenios de colaboración con las organizaciones comunitarias para asumir, según los casos y condiciones, el financiamiento del "operador" o "agateros", necesarios para uno o varios sistemas, con una remuneración legal y afiliación a la seguridad social.	- Actualizar la legalidad de las organizaciones comunitarias. - Gestionar la capacitación a los Directivos de los Sistemas comunitarios en temas técnicos, administrativos y socio-organizativos. - Regularizar la situación tributaria y llevar actas y libros contables de manera adecuada. - Implementar un proceso de conciliación en los usuarios para implementar o mantener la micro-medición y la actualización de tarifas y contribuciones.	- Atender demandas para fortalecer capacidad de gestión comunitaria de los sistemas de agua, que incluya procesos de capacitación. - Apoyar el diseño e implementación de Planes de trabajo de las organizaciones comunitarias. - Apoyar la mejor vinculación y alianza pública con las organizaciones comunitarias a fin de fortalecer su capacidad de gestión.
6. Definición de tarifas	- Establecer un pliego tarifario que reconozca todas las necesidades para la prestación del servicio, que esté acorde a la realidad de los usuarios y que tenga un modelo técnicamente y socialmente diferenciado.	- Cofinanciar progresivamente la tarifa cero o subsidiada. - Resolver el tema de un derecho mínimo de consumo. Podría ser un rango entre 30 y 80 litros diarios mínimos por persona por día.	- Regular la tarifa de los consumos industriales de los sistemas públicos en las ciudades que se benefician de la gratuidad del derecho de uso. - Aprobar ordenanzas que ponga en ejecución un pliego tarifario diferenciado.	- El régimen tarifario debe establecerlo cada organización comunitaria de acuerdo a características hidrológicas, ambientales, sociales y que sea sostenible, solidario y accesible.	- Apoyar procesos de mejoramiento de los sistemas de agua para implementar y usar la micro medición. - Apoyar estudios para cuantificar inversiones, requerimientos financieros, sistemas de apoyo y cofinanciamiento

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
	- En los sistemas comunitarios, tomar decisiones democráticamente sobre las tarifas; garantizar la sostenibilidad del sistema, cubrir gastos de operación y mantenimiento y los recursos administrarlos bajo principios de respeto al bien comunitario con control interno.	- Generar Guías para la definición de tarifas en sistemas bajo gestión comunitaria, considerando aspectos ambientales, sociales, culturales, económicos, infraestructura, cofinanciamientos.		- Fortalecer mecanismos que reconozcan el aporte no monetario como la participación en mingas. - La tarifa mínima debe beneficiar exclusivamente a personas vulnerables (adultos mayores, mujeres jefas de hogar y personas con discapacidad de bajos ingresos). Incluir formas no monetarias de compensación de pago basadas en relaciones de reciprocidad, solidaridad y complementariedad comunitaria.	- y metodologías para fijación del régimen de tarifas.
7. Control de calidad de agua	- Se requiere garantizar la calidad del agua para consumo humano, que implica: infraestructura adecuada, tratamiento óptimo del agua con personas responsables y preparadas técnicamente para el efecto. - Devolver el agua en condiciones óptimas a los cursos hidrográficos, respetando los Derechos de la Naturaleza.	- Establecer un organismo público regulador, adscrito a la autoridad nacional del agua, cuya competencia es técnica: monitorear la gestión técnica de los sistemas, los indicadores de calidad y controlar que los estándares se cumplan tanto en los sistemas públicos como en los comunitarios. - El Ministerio de Salud debe actuar en el control, prevención y sanción a contaminación.	- Brindar un servicio de calidad para garantizar salud de la población. - Gobiernos Municipales: prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. - Elaborar proyectos para el tratamiento de aguas.	- Desarrollar buenas prácticas de uso del agua y seguir de manera estricta las normas de tratamiento que garanticen el agua para el consumo humano en sistemas gestionados por la comunidad. - Realizar las pruebas de laboratorio y registros de manera periódica y ordenada. - Ejercer veeduría a la calidad de agua en los sistemas públicos.	- Apoyar procesos de capacitación a operadores de sistemas de agua. - Facilitar procesos de alianza de sistemas comunitarios con laboratorios públicos o privados.

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
		y saneamiento. (Ley Orgánica de Salud) - Definir una metodología para la tarifa por devolución de agua cursos naturales para sector público, privado y comunitario. - Aportar con recursos (sobre el 75%) para cofinanciar plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios.	residuales y descargas urbanas. - Controlar las condiciones de devolución del agua en los procesos industriales de sus jurisdicciones, estableciendo penalidades e incentivos. - Los Gobiernos provinciales deberán garantizar el mantenimiento de los ecosistemas proveedores de agua.	- Vigilar las condiciones de devolución del agua en los procesos industriales de sus jurisdicciones.	
8. Transparencia, Rendición de cuentas y veeduría	- El principio de transparencia debe prevalecer a otros de carácter administrativo. Las organizaciones comunitarias deben hacer veeduría a la prestación pública de los servicios de agua y la municipalidad debe controlar la gestión eficiente y honesta de los recursos en los sistemas gestionados comunitariamente.	- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe garantizar el derecho al control social de parte de personas y organizaciones sociales y respaldar políticamente y legalmente a los veedores. - Los actos de rendición de cuentas del sector público, en materia de agua potable, debe superar la difusión de acciones y metas y proporcionar información completa estadística, presupuestaria y de cumplimiento de políticas y planes.	- Los informes de gestión, ejecución de planes y presupuestos en materia de provisión y prestación de servicios de agua de consumo humano deben ponerse al alcance de las personas, como usuarias de los servicios, y organizaciones sociales.	- Establecer en las organizaciones comunitarias sistemas de rendición de cuentas, desarrollando los principios, normas y parámetros que generen la contraloría social de su gestión con criterios sociales, técnicos, legales, culturales y ambientales. - Participar en los procesos de priorización de obras e inversiones públicas, de contratación y ejecución, ejerciendo su derecho a la participación y control social.	- Aportar metodologías de diálogo, gestión de conflictos y consensos entre sector público y comunitario, sobre control social y la permanente rendición de cuentas de todos los actores.

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
9. Fortalecimiento de las capacidades técnicas integrales	- Se requieren tres campos de fortalecimiento: a) Aspectos técnicos, operativos y de administración; legalización, trámites en entidades públicas b) Liderazgo, asociatividad, negociación y resolución de conflictos, método parlamentario, servicios de la organización e incidencia en la política pública; y c) Promoción de la salud, hábitos de higiene y medidas de saneamiento básico y cultura ambiental del agua.	- Institucionalizar y dar sostenibilidad a los mecanismos y programas de fortalecimiento para las Organizaciones Comunitarias: financiamiento, asociatividad, desarrollo de capacidades, legislación, entre otros. - Incluir en el Sistema Nacional de Capacitación políticas y perfiles para capacitar y fortalecer integralmente a juntas de agua y otras organizaciones comunitarias, en el marco de objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (CNCF). - La entidad rectora nacional de agua potable y saneamiento deberá contribuir al proceso de fortalecimiento de talento humano.	- Operativizar de las responsabilidades establecidas en el art. 137 del COOTAD. Los GAD Municipales realizarán alianzas con los sistemas comunitarios para gestionar con las juntas de agua existentes en las zonas rurales de su circunscripción, fortaleciendo el funcionamiento de los sistemas comunitarios. - Asociarse con centros de formación, ONG especializadas y Universidades para emprender programas continuos de capacitación a las organizaciones.	- Incorporar a los planes de trabajo de las organizaciones de base y de segundo grado la capacitación en los diferentes campos (técnico, administrativo, organizativo y gestión). - Participar en procesos de capacitación con una selección adecuada de las personas que cumplen roles y principios en la organización, en los sistemas y en las comunidades.	- Apoyar procesos de formación con las organizaciones que gestionan comunitariamente los sistemas de agua de consumo humano. - Participar en llamados del Estado para capacitación a técnicos, funcionarios públicos y dirigencias de los sistemas de agua.
10. Reconocimiento legal y regularización de las organizaciones. Lo laboral, tributario y solución de conflictos	- Las organizaciones comunitarias que gestionan sistemas de agua de consumo humano deben contar con todos los requisitos legales para su funcionamiento.	- Diseño normativo que reconozca la capacidad de gestión, las obligaciones y derechos de las organizaciones comunitarias del agua.	- Los GAD Municipales y Parroquiales deben apoyar a las organizaciones comunitarias en sus propuestas y demandas para legalización y regularización,	- Las organizaciones deben elaborar su normativa interna, sus formas de funcionamiento y representación, asegurando la prestación del servicio y la sostenibilidad del sistema.	- Atender demandas de las organizaciones para capacitarse o brindar asistencia en ámbitos jurídicos, tributarios, laborales.

Asunto	Descripción	Rol ente rector (MIDUVI, SENAGUA, GAD, MSP, Otros)	Rol de los GAD	Rol comunitario	Rol de las ONG y apoyos
	- Debe definirse el marco legal nacional para el sector comunitario (tal como lo establece la Constitución) que, sin vulnerar derechos y obligaciones, permita la gestión comunitaria del agua. - Los conflictos deben resolverse acordando procedimientos y con otros medios alternativos como el arbitraje y la mediación (art. 190 Constitución) y del derecho consuetudinario.	- Elaborar participativamente una Guía Nacional para legalización y regularización de las organizaciones que gestionan sistemas de agua, así como para los asuntos laborales. - El SRI debe considerar las condiciones que tienen las organizaciones comunitarias de agua, para normar la exención de impuestos y la obligatoriedad de declaración. - Seguir los procedimientos administrativos judiciales y sancionar en caso de irregularidades.	considerando el ámbito comunitario al que pertenecen.	- Las organizaciones, de manera asociada a nivel cantonal, regional o nacional deben demandar la elaboración de normas que garanticen la gestión comunitaria y la prestación de servicios de agua de consumo humano. - Revisar y aplicar el derecho consuetudinario en lugares con competencia de titulares de derechos colectivos.	- Promover procesos de diálogo para la elaboración de propuestas normativas al respecto. - Apoyar con metodologías para implementar medios alternativos de solución de conflictos.

Bibliografía

CAMAREN, 2011

- Agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales. Presentación, 20 de mayo de 2011.

CENAGRAP, PROTOS,-CEDIR, Municipio de Cañar, 2011

- YAKUKAMAY: La experiencia desde el CENAGRAP. PROTOS-CEDIR, Municipio de Cañar.

BAKKER, K. 2007

- The Commons versus the Commodity: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right in the Global South. Antipode. Journal compilation, 430-455.

CORCORAN, E., C. NELLEMAN, E. BAKER, R. BOS, D.

OSBORN, H. SAVELLI (EDS). 2010.

- Sick Water? The central role of wastewater management in sustainable development. A Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme, UN-HABITAT, GRID-Arendal. www.grida.no

EMPRESA AGUAS CORDOBESAS, 2012

- Link educativo <http://www.aguascordobesas.com.ar/educacion/aula-virtual/usos-del-agua/distribucion>

MANOSALVAS, R., 2004

- Agua. Carpeta informativa sobre el Agua para Quito. EcoCiencia, Quito.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, 2009

- Situación de la salud ambiental en el Ecuador-Estadísticas. 2009. MSP, Quito. En: http://www.msp.gov.ec/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=59&Itemid=154

SHIKLOMANOV I., 1990

- Global Water Resources. Nature and Resources, 26(3): 34-43. (1997) (ed.). Assessment of Water Resources and Water Availability in the World. St. Petersburg: State Hydrological Institute.

TOLEDO F., 2010

- Estrategia de Acceso al Agua: una oportunidad de relevancia continental, AVINA, Documento sin publicar.

ZAPATTA A., 2011

- Agua y Salud. Presentación en Power Point.

ZAPATTA A., 2011

- El Foro de los Recursos Hídricos ante la situación actual del proceso de aprobación de la nueva Ley de aguas. Quito. 2011.

ENTREVISTAS:

- Juan Carlos Romero, Gerente de Gestión Ambiental y Responsabilidad Social, Empresa Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento. Quito.
- Cornelio Cajas, Presidente de Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua Potable, Alcantarillado y Servicios Conexos.

Personas que en distintos momentos han realizado contribuciones importantes para alimentar este documento.

- Soledad Aguirre, CAMAREN.
- José Arévalo, Secretario de la JAAP Morona Santiago.
- Pablo Arévalo, Rikcharina.
- Rosa Romelia Arévalo, JAAP Tres Marías.
- Pedro Carrasco, CARE.
- Carlos Castro, Plan Internacional.
- Samuel Condoy, Junta de Agua Potable Las Cochas (Paltas).
- Patricio Crespo, Consultor Foro Recursos Hídricos.
- Yolanda Chávez R., Comuna San Bartolo.
- Juan Espinoza Navas, Regional de Agua Potable Yanahurco-Tungurahua.
- Diego Delgado S., Rikcharina.
- Marcelo Encalada, Consejero Técnico Confederación Latinoamericana Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento.
- Raúl Gauto, AVINA.
- Antonio Gaybor Secaira, CAMAREN.
- Segundo Guailas, CENAGRAP.
- Juan Guamán G., Rikcharina.
- Wilfrido Guizado, Presidente del Sistema de Riego P. Bolívar.
- José Avalo Herrera, Junta de Agua Potable Sabanilla.
- Erasmo Vicente Herrera, Plan Internacional Catacocha.
- Nancy Lucila Huaca Tambo, JAAP Chuquiribamba.
- Emilio Orlando Mendoza Chavez, Junta Administradora de Agua Rio Nuevo.
- John Alfonso Lainez, Consorcio Comunitario de Junta de Agua Santa Elena.

- Fernando Larrea, U. de Cuenca CAMAREN.
- Fausto Alfredo León León, JAAP San Miguel Recinto Las Palmas.
- Antonio Loor Palacios, APROMAIZ-Manabí.
- César Lutuala, Guangaje, Tingo Pucara.
- Ana Llivichozhca, CODESA.
- Bolívar Maren, Capacitador CAMAREN.
- Leonidas Muñoz, Junta Regional de Agua Cojitambo.
- Pedro Muñoz, JAAP-Cojitambo.
- Rafael Muñoz Tenelema, Plan Internacional Ecuador.
- Héctor Obaña, Sistema de Agua Chantaco.
- Angel Leonidas Ogoño Buri, JAAP de los Barrios San José, Fátima, San Nicolás, de la Parroquia Chantaco.
- Manuel Ortiz Pirtag, JAAP Los Caceles.
- Luis Pirtag, JAAP Los Caceles.
- Alfonso Puente, Consorcio de Juntas de Orellana-Napo y Sucumbíos.
- Sylvana Regalado Álvarez, Ayuda en Acción.
- Guadalupe Rivadeneira, Foro del Agua de Santa Elena.
- Fausta Esperanza Sanchez Alvarez, CPR-AeA, ADT Pedro Carbo.
- Rocío Sarango, Comité de Gestión de Cuencas CP.
- Wilson Augusto Sisalima, Gobierno Parroquial SINAI.
- Fernando Solís, Ministerio de Salud Pública.
- Felipe Toledo, AVINA.
- Antonio Ureta Farías, Foro de Recursos Hídricos Manabí.
- Ángel Gustavo Urgiles, Junta Regional de Agua Potable Cojitambo.
- Juan Vélez, Presidente Junta Agua Potable Tres Marías.
- Zaira Vicuña del Pozo, Rikcharina.
- Jeanneth Villarroel Herrera, Ayuda en Acción.
- David Zambrano, CPR-AeA, AD Santa Elena.
- Carlos Zambrano, CAMAREN-Foro de los Recursos Hídricos.



Propuestas de reforma al proyecto de Ley de aguas



© Foro de los Recursos Hídricos

Comisión de trabajo (*)

Ligia Aranda; Sistema de Riego Río Cañi – Santiago, Bolívar
 Emerson Bravo; Sistema de Riego Montúfar, Carchi – Foro Sierra Norte
 Lautaro Cabrera; Sistema de Riego Ducos Rájaro, El Oro
 Ángel Farez; Junta de Riego Tahuín, El Oro
 Antonio Gaybor; CAMAREN
 Romelio Gualán; CNC - EA
 Gonzalo Jaramillo; Foro de Loja, Universidad Nacional de Loja
 Cecilia Mayalita; Foro de Recursos Hídricos de El Oro
 Mario Moncada; Junta de Riego Tahuín, El Oro
 Fernando Oleas; Junta de Usuarios de Riego Chambo, Chimborazo
 Italo Palacios Azules; Pre Corporación de Sistemas de Riego de la Región Costa
 Jaime Sacoto; ASUR Manuel de J. Calle
 Martha Salas; Sistema de Riego Cruzpamba, Imbabura
 Raúl Salas; FEDURICC – Foro de Recursos Hídricos Cotopaxi
 Carlos Villagómez; Junta de Usuarios Riego Chambo, Chimborazo
 Fernando Villegas; AEJUR
 Carlos Pazmiño, AEJUR
 Mesías Ugsiña; Junta de Riego Quimiag-Río Blanco
 Antonio Ureta; Foro de Recursos Hídricos de Manabí
 Carlos Zambrano; CAMAREN
 Alex Zapatta; SIPAE

Sistematización y redacción:

Alex Zapatta, SIPAE

Revisión:

Noviembre, 2012

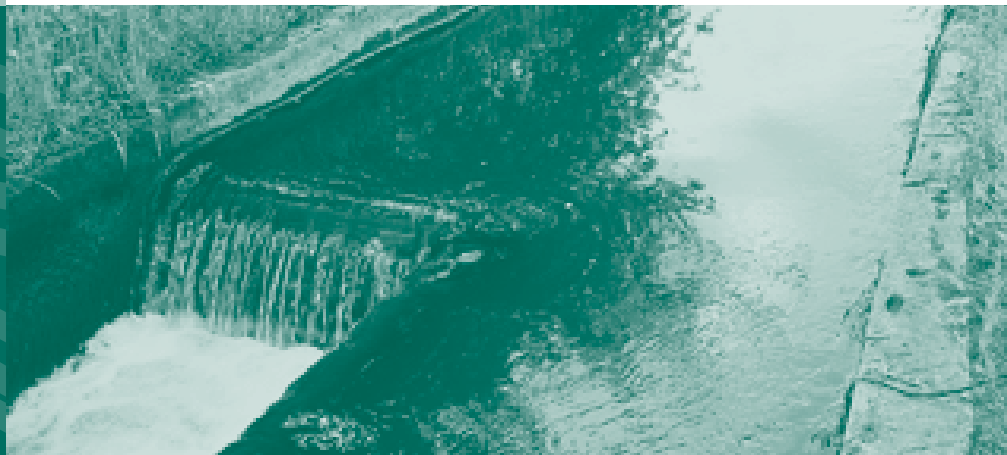
(*) El documento se construyó a partir de 6 reuniones de la comisión de trabajo así como en 10 talleres en diferentes provincias del Ecuador, posterior a VII Encuentro, el Sistematizador realizó algunas complementaciones necesarias..

Contenido

PRESENTACIÓN	230
CAMBIOS EN LOS MARCOS CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS DEL AGUA EN EL ECUADOR Y EL RESTO DE AMÉRICA LATINA	232
Nuevos marcos constitucionales y legales para la gestión del agua	232
El por qué de una nueva Ley de aguas en el Ecuador	235
COMENTARIOS AL TEXTO DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AGUAS	238
Superar problemas en la estructura, forma y redacción del proyecto de cuerpo normativo	238
Ajustar el contenido en función de ejes que vertebran normativamente modelos de gestión	240
Desarrollar los temas referidos a la institucionalidad nacional del agua	242
Ajustar y ampliar los temas de participación social	244
Mejorar sustancialmente el tratamiento del tema de tasas y tarifas para riego y otros usos	246
Realizar importantes ajustes al tratamiento dado a los temas de tarifas para agua de consumo	249
Necesidad de revisar los montos fijados como multas en el proyecto de Ley	251
Ajustar el tratamiento a los temas relacionados con redistribución y reasignación de los derechos de agua	251

Depurar articulados sobre el tratamiento del tema de derechos de agua para riego cuya vigencia pondrían en cuestión aquello de autoridad única del agua	252
Ajustar a la Constitución, el tratamiento de las disposiciones transitorias que tocan los temas de agua de consumo y saneamiento	253
Ajustar normativa propuesta con respecto a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)	254
ALGUNAS PROPUESTAS DE AJUSTES ESPECÍFICOS AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY DE RECURSOS HÍDRICOS, USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA	256
Propuesta de ajustes al tratamiento que el proyecto de Ley de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua da al tema de agua de consumo humano y saneamiento	256
Propuesta de ajustes al tratamiento que el proyecto de ley de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua da al tema de riego	262
SOBRE LA CONSULTA PRE LEGISLATIVA AL PROYECTO DE LEY DE AGUAS	271
Antecedentes	271
El sustento constitucional de la llamada “consulta pre legislativa”	272
Consulta pre legislativa y organizaciones de usuarios de sistemas comunitarios de agua	273
El sentido que debe tener la consulta pre legislativa	275
BIBLIOGRAFÍA	277

*El debate en torno a la nueva
ley de aguas: ¿cambios de fondo
en la legislación de las aguas
para su aprovechamiento
sustentable y democrático
o, actualización formal
para mantener las mismas
condiciones de su explotación?*



Presentación

La entrada en vigencia de la nueva Constitución del año 2008, actualizó la necesidad de que el país cuente con una nueva legislación de los recursos hídricos y de la gestión del agua.

Desde 1994 el Ecuador viene debatiendo en torno a la necesidad de una nueva Ley de aguas. Como en todo debate de larga duración, siempre se corre el riesgo de que se pierda de vista lo medular de los argumentos, se trivialice la discusión y, se reemplace la discusión serena, razonada y con información actualizada, con adjetivos o con agravios personales. En el Foro de los Recursos Hídricos se ha hecho un esfuerzo por evitar que esos rasgos pongan sombra a los importantes aportes que se han generado en el país en torno a la necesidad de actualizar la legislación de las aguas.

Es necesario resaltar que el carácter crítico de las puntualizaciones y comentarios del Foro de los Recursos Hídricos en torno a las distintas versiones de proyectos de nueva Ley de aguas, nada tiene que ver con las

lógicas de estar con o, en contra de gobierno alguno; lógica a la que por su carácter plural, nuestra plataforma es enteramente ajena.

Este documento está estructurado en 4 partes: en la primera se revisa el contexto de los cambios de los marcos constitucionales y legales que regulan la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador y América Latina. En la segunda parte, se hacen algunos comentarios generales, incorporando elementos propositivos, al texto del proyecto de Ley que se encuentra en la Asamblea Nacional a la espera de un informe para segundo debate; en la tercera parte se formulan algunas propuestas específicas de ajustes concretos a algunos de los textos del proyecto de nueva Ley; finalmente, se formulan algunos criterios con respecto a la Consulta Prelegislativa.

Se deja aclarado que muchos de los elementos que se presentan en ésta exposición son el resultado de aportes de compañeras y compañeros que han participado en las mesas de trabajo del Foro de los Recursos Hídricos.

Al lector se advierte que cuando las palabras o párrafos están con letra cursiva, se trata de citas textuales.





Cambios en los marcos constitucionales y normativos del agua en el Ecuador y el resto de América Latina

✿ Nuevos marcos constitucionales y legales para la gestión del agua

En los años 90, en un contexto caracterizado por la vigencia de una modalidad de acumulación basada en la reprimarización excluyente de las economías latinoamericanas, de implementación de políticas de ajuste estructural y, en ese marco, de aplicación de las llamadas políticas de “ajuste hídrico”; la problemática de los recursos hídricos y de la gestión del agua en los distintos países de la Región pasó a integrar parte medular de la agenda de movimientos y plataformas sociales, organizaciones populares y, organismos de cooperación.

La preocupación e interés social por el agua, se va a expresar en incontables encuentros sociales, jornadas académicas, acciones jurídicas, movilizaciones e, incluso confrontaciones de magnitud, como la registrada en Cochabamba (Bolivia) en el año 2000.

Muchas de esas preocupaciones se han condensado en propuestas de reformas constitucionales y legales en torno al agua, que han tenido importante eco en la sociedad. Por lo demás y lo que es importante resaltar, en los últimos diez años muchas de esas iniciativas se han plasmado en cambios constitucionales o legales.

Algunos de los cambios constitucionales y legales registrados en América Latina son, en efecto, el genuino reflejo de las demandas y aspiraciones sociales; por el contrario, otros de esos cambios, se han dado más bien como respuestas estatales para mediatizar las exigencias de cambios profundos en torno a la manera de orientar la gestión del agua y la imperiosa necesidad de democratizar los beneficios sociales que se desprenden de su aprovechamiento; lo que por ejemplo, en relación a la nueva Ley de aguas del Perú, a estudiosos del tema como Laureano del Castillo (2011) los ha llevado a señalar que esa Ley era *“necesaria, pero no suficiente”*.

Al margen del alcance de los cambios o innovaciones normativas, lo cierto es que en América Latina nociones tales como las del reconocimiento del agua como derecho humano y patrimonio nacional, la gestión integrada de recursos hídricos, la necesidad de la conformación de consejos de cuenca, el reconocimiento y fomento de la gestión social del agua, etc., están permeando con más o menos éxito las distintas legislaciones nacionales de recursos hídricos.

Esta tendencia se va afirmando a partir de julio del año 2010 cuando, a instancias de la delegación de Bolivia, la Asamblea General de la ONU reconoció el acceso al agua potable como un derecho humano básico.

En el siguiente cuadro (número 1), se registran algunos de los cambios constitucionales y legales introducidos en el marco normativo de los recursos hídricos en los países de América Latina:

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA: CAMBIOS E INNOVACIÓN NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN

PAÍS	AÑO	CAMBIO O INNOVACIÓN NORMATIVA
Uruguay	2004	Como resultado de una consulta popular, se procedió a una reforma constitucional para prohibir cualquier modalidad de privatización de los servicios de agua en ese país.
Bolivia	2004	Ley 2878 de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal.
	2007	Nueva Constitución Política, incorpora varios principios y disposiciones en torno al agua, orientando hacia su gestión sustentable, democrática y plurinacional.
Ecuador	2008	Aprobación de una nueva Constitución, mediante referéndum. Establece principios y orientaciones tendientes a que el Estado regule, democratice y, descentralice la gestión de los recursos hídricos y su aprovechamiento.
Perú	2009	Ley de aguas, N° 29338, fue promulgada el 31 de marzo del 2009.
México	2011	Reforma a la Constitución mexicana aprobada por el Senado de ese país que establece entre otras cosas que "toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico".

En los órganos legislativos de El Salvador, Bolivia y Ecuador, entre otros países de América Latina, están presentados proyectos de nueva legislación de aguas en espera de su tratamiento; todos ellos, en mayor o menor medida, reflejan el enfoque temático ya esbozado.

En el caso específico del Ecuador, cuando fue aprobada la nueva Constitución en el año 2008, en su primera disposición transitoria se establecía un mandato para que el órgano legislativo del país, en un plazo de trescientos sesenta días, apruebe la ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua. El cumplimiento de este mandato aún está pendiente pese a que han pasado más de cuatro años desde que entró en vigencia la nueva Constitución.

El por qué de una nueva Ley de aguas en el Ecuador

Tras 40 años de vigencia de la Ley de aguas de 1972, de sello progresista en su tiempo y cuya vigencia ha sido importante para el país, el Foro comparte la opinión de que es necesario para el país contar con esa nueva Ley, no solo para dar cumplimiento al mandato constitucional referido, sino también en consideración a algunas cuestiones importantes, entre otras las siguientes:



- a) La problemática de los recursos hídricos se ha complejizado en éstos 40 años; si, por una parte las demandas en torno al agua se han incrementado (la población del Ecuador se ha duplicado; la frontera agrícola se ha triplicado; la agricultura capitalista se ha especializado en la producción de cultivos altamente rentables, con la característica de consumir altos volúmenes de agua, pero también de utilizar de modo intensivo agroquímicos, que al mezclarse con el agua contaminan suelos, mantos freáticos y cursos de agua; las ciudades han experimentado un crecimiento desmesurado y, con ello, se han multiplicado las descargas de desechos sólidos y líquidos que día a día contaminan los cursos de agua que atraviesan por esas urbes.
- b) La Ley de aguas de 1972, con todo lo progresista que fue, no contó con los mecanismos reguladores y normativos para evitar que se desarrollen procesos de acaparamiento y concentración del agua, sea mediante procedimientos formalizados por el Estado o, mediante prácticas ilegales y abusivas.
- c) En éstos 40 años, en el país se han desarrollado valiosas experiencias de manejo y gestión del agua, tanto desde el sector público como comunitario; pero además, en los últimos 25 años, se ha gestado y desarrollado una reflexión teórica valiosa, junto con la capacidad de generar importantes propuestas de política y normativa, tanto nacional como local, en torno a la gestión del agua y de los recursos hídricos.
- d) Sin duda, la Constitución del año 2008, establece un nuevo marco para la gestión de los recursos hídricos y el agua al caracterizar al agua como un derecho humano, fundamental e irrenunciable; como un recurso nacional estratégico, al reconocer la gestión pública y comunitaria del agua, al establecer disposiciones transitorias claves en torno a la gestión del agua (las Vigésimo Sexta y Vigésimo Séptima, etc.), que deben estar desarrolladas en una normativa específica.

Pese a que ha sido reiterada e insistentemente resaltada la importancia social, económica, territorial, ecológica, cultural y simbólica que reviste la legislación de las aguas, para cierta burocracia gubernamental y parlamentaria de lo que se trata es de empujar una nueva Ley de aguas que, con los menores costos posibles, permita salir de los apuros políticos frente a la presión social, pero que su contenido –el de la nueva norma

legal– no afecte los intereses de quienes han acaparado las aguas, ni tampoco las modalidades de su explotación; éstas burocracias le apuestan a un texto con normas declarativas generales sobre cuestiones en las que hay consenso, pero cuya instrumentalización normativa se oriente exactamente en el sentido contrario (como ya sucedió hace 20 años con la Ley de Desarrollo Agrario).

Para esas burocracias, el cuidado central es el de conservar y ampliar los ámbitos de influencia de las instituciones sobre las cuales están montados, de allí las burdas insistencias en desconocer la legitimidad histórica y constitucional de las organizaciones de usuarios del agua, a quienes se les quiere escamotear su legítimo derecho a la gestión colectiva y comunitaria del agua, bajo el argumento de que hay competencias “exclusivas” (en realidad, preferirían que sean “excluyentes”) de ciertos niveles de gobierno sobre los servicios públicos que se desprenden del aprovechamiento del agua, como la provisión de agua de consumo o, riego; por lo que, en el mejor de los casos, esas organizaciones deberían contentarse con recibir “la delegación” de la gestión de los sistemas de agua por el nivel de gobierno correspondiente. Es desde esa lógica, que incluso cierta burocracia de algún ministerio viene cabildeado para que en la nueva Ley de aguas quede avalada una futura nueva ley, que sería subsectorial, para el ámbito específico de agua de consumo y saneamiento.

Por el lado de las organizaciones e instituciones, en general se asume que es esencial que la nueva Ley asegure, por una parte, la vigencia de los principios y mandatos constitucionales en torno a la gestión del agua y los recursos hídricos; mientras que por otra parte, se asegure el reconocimiento normativo de las propuestas democráticas con respecto a la gestión agua generadas antes y después de la Asamblea Constituyente, tales como los planteamientos que han venido sosteniendo los movimientos sociales campesinos, los pueblos y nacionalidades, así como incontables organizaciones de usuarios de sistemas comunitarios de agua, en el debate de los últimos 25 años¹.

¹ Recuérdese que en 1996 la CONAIE presentó un proyecto de nueva Ley de Aguas; que en el año 2004, el Foro de Recursos Hídricos presentó un proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Aguas y, en el año 2008, presentó a la Asamblea un Proyecto de Ley de Aguas; que en ese año 2008, la Asamblea Constituyente recibió importantes aportes de los más variados sectores sociales sobre los temas de agua, para que sean considerados en la redacción de la nueva Constitución.



Comentarios al texto del proyecto de nueva Ley de aguas

✱ Superar problemas en la estructura, forma y redacción del proyecto de cuerpo normativo

La estructura del texto del proyecto de Ley no es adecuada para los fines de una rápida comprensión de la ciudadanía. La estructura en la que se desglosa el contenido del proyecto de Ley es la siguiente: Título; Capítulo; Sección y Parágrafo; es decir, varios párrafos hacen parte de una sección; varias secciones hacen parte de un capítulo; y, varios capítulos hacen parte de un título.

En total, el proyecto está integrado por cuatro títulos; dos disposiciones generales; y, veinte disposiciones transitorias.

Hay títulos larguísimos que tratan una diversidad de temáticas como el “Título III” que desarrolla aproximadamente el 60% proyecto de Ley;

otros títulos son reducidos, como el I o el IV, y se refieren a temas más específicos.

A veces, temas importantes asoman como parte de un párrafo: tal, por ejemplo, es el caso de la temática del riego, que es tratada en el Párrafo 4to. de la Sección Cuarta, del Capítulo VI del Título III.

En general se puede apreciar un tratamiento disperso de cuestiones que por su naturaleza, deberían estar agrupados en un mismo capítulo (en sentido general, independientemente que se le dé la denominación de título, sección, párrafo, etc.). Para ejemplificar, se podrían mencionar la gran dispersión que el proyecto de Ley da al tratamiento de los temas de prestación de los servicios de agua de consumo y saneamiento. Tales temas están tratados en el Título III: en el Párrafo 3º de la sección cuarta del Capítulo VI; en el Párrafo 2º de la sección quinta del Capítulo VII; y, también, en una manera absolutamente innecesaria, en la Primera disposición general del proyecto de Ley.

Otro ejemplo, es el caso del tratamiento que el proyecto de Ley da a los temas de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH). Se podría alegar que ese tema recorre toda la Ley, que ese es su enfoque; pero ése enfoque no siempre está desarrollado con nitidez y, por el contrario, hay un problema de dispersión de temas que, de una u otra manera, están relacionados directamente con la GIRH; así, tal temática está tratada en el Capítulo I, Sección Primera del Primer Título, que se refiere a las generalidades de la Ley; en el capítulo II del mismo Primer Título; en las secciones Segunda, Tercera y Cuarta, del Capítulo I del Título III; en la Sección Séptima del Capítulo IV del mismo Tercer Título; en las secciones Primera y Quinta del Capítulo VII del mismo Tercer Título; en el Capítulo VIII del mismo Tercer Título; etc.

Por lo demás, la ubicación de los temas no siempre es la más adecuada; así por ejemplo, en la Sección Séptima del Capítulo IV (arts. 112 y subsiguientes) trata los temas de aguas subterráneas y acuíferos como parte del capítulo IV, del Tercer Título que se refiere al aprovechamiento de agua para actividades productivas; y, no en un capítulo específico sobre la gestión de acuíferos, aguas subterráneas, pozos someros y profundos

en el marco de la GIRH; en este caso, claramente se refleja un problema de enfoque.

En el tratamiento de algunos temas, se confunde la denominación de la autoridad. Así por ejemplo, en el segundo párrafo del artículo 197 del proyecto se confunde a la autoridad única del agua con la Secretaría de Estado rectora del riego. Tal artículo establece que la autoridad única del agua se responsabilizará de la supervisión de la administración de los sistemas comunitarios de riego. El segundo párrafo del artículo 211 vuelve a confundir a la Secretaría de Estado rectora del riego (actualmente el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP) con la autoridad única del agua, responsabilizando a ésta autoridad de las regulaciones técnicas en materia de riego.

Hay otros problemas en la construcción de textos en el proyecto de Ley. Así por ejemplo, hay un Parágrafo del Proyecto, que tiene por nombre general *“Parágrafo 4to. Riego y Drenaje”*, no contiene sin embargo ninguna disposición o siquiera referencia lejana con respecto a los temas de drenaje.

A lo indicado, habría que añadir que el enfoque o perspectiva con que se trata un tema en un lugar, no es el mismo con el que se lo trata en otro lugar. El más claro ejemplo de ello, es el tratamiento que se da al tema de las tarifas para los servicios de agua de consumo y riego (esto se revisa con detalle más adelante).

Por último, hay que dejar señalado la necesidad de superar problemas de redacción que vuelven confusos a muchos de los artículos propuestos en el proyecto en referencia.



Ajustar el contenido en función de ejes que vertebran normativamente modelos de gestión

Al revisar el contenido del proyecto de Ley, se advierte la falta de un eje vertebrador en torno al cual se desarrolle normativamente un modelo de gestión sobre una temática específica (por ejemplo en torno al riego o, al agua de consumo). Dicho de otra manera, hay varios artículos que

tratan una temática específica, pero no siempre están interarticulados con una orientación determinada y con sentido de complementariedad; no reflejan una lógica de “modelo”. En términos doctrinales, se podría suponer tensiones relacionados con su hermenéutica jurídica².

¿De dónde debería provenir la orientación articuladora...?, sin duda de los principios, mandatos y lineamientos establecidos en la Constitución.

Teniendo esos criterios como punto de partida, en el proyecto de Ley se deben incorporar un conjunto de ajustes respecto a aspectos como los siguientes:

- a) Clarificación y desarrollo normativo coherente en torno a las formas de plasmar democráticamente las interrelaciones entre la autoridad única del agua; la Agencia de Regulación y Control; las rectorías subsectoriales (en agua de consumo, riego, hidroelectricidad, etc.); los gobiernos autónomos descentralizados (con competencias exclusivas en la prestación de servicios públicos de agua de consumo o, de riego); los consejos de cuenca; y, las organizaciones de usuarios del agua.
- b) Necesidad de establecer la obligatoriedad de formular, de forma democrática e incluyente, planes nacionales y descentralizados, en torno a los servicios públicos de agua potable y saneamiento, así como de riego y drenaje; criterios para su financiamiento e implementación. Existiendo ya el Plan Nacional de Riego y Drenaje, algunos elementos del mismo deben ser considerados en la formulación del articulado en torno al riego.



2 Hermenéutica Jurídica: Todo mensaje requiere ser interpretado, y entre ellos los que se desprenden de las normas jurídicas; pero no es fácil lograr una correcta interpretación si no se cuentan con reglas precisas y claras, metódicas y sistemáticamente establecidas. De ello se ocupa la hermenéutica jurídica, que establece los principios elaborados doctrinaria y jurisprudencialmente, para que sea posible una adecuada interpretación de las disposiciones normativas.

- c) Tratamiento integral de las implicaciones de las alianzas entre lo público y comunitario; se deben incorporar precisiones respecto a la forma en cómo los gobiernos autónomos descentralizados contribuirán a fortalecer la gestión comunitaria del agua en el plano administrativo, técnico y financiero, reconociendo la autonomía de esta forma de gestión del agua.
- d) Corresponde desarrollar normativamente el planteamiento del Foro de Recursos Hídricos, de gestión compartida de los sistemas de agua de consumo o, de riego. A lo que habría que añadir, la necesidad de que la Ley incorpore una tipologización básica de los sistemas de agua y, en la perspectiva de su gestión específica, normativamente se les dé un tratamiento particularizado. La Resolución 008-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias, que transfirió las competencias de riego al nivel de gobierno que constitucionalmente tenía las competencias exclusivas en esa materia, es un importante punto de referencia para ese necesario desarrollo normativo.



Desarrollar los temas referidos a la institucionalidad nacional del agua

La nueva gestión del agua en el marco de la Constitución demanda que el país cuente con instituciones técnicamente sólidas y eficientes, pero que a la vez sean democráticas. Esto significa cambiar el concepto y la funcionalidad del viejo Estado burocrático, corrupto, centralizado, ineficiente y antidemocrático. Se debe evitar las confusiones entre la estructura y funciones de la autoridad única del agua. No hay señalamientos precisos en torno a la institucionalidad nacional subsectorial; el tratamiento normativo a la organización local de los sistemas de riego y de agua de consumo doméstico es muy formal y limitado.

Pero además, el problema de toda Ley, por buena que esta fuese, es el de su implementación; al margen del obligatorio proceso de descentralización, si la Ley tiene vigencia en todo el territorio nacional, debería estar claro el entramado institucional en el ámbito nacional. De allí la necesidad de desarrollar normativamente aspectos en torno a esa institucionalidad:



- a) Ajustar el tratamiento dado a la autoridad única del agua; precisar bien sus funciones y su rol en la gestión de los recursos hídricos, la conservación de las unidades hidrológicas, la administración de las aguas, la investigación y, la gestión democrática de esa autoridad, a fin de evitar que la Secretaría de Estado a cargo de los recursos hídricos siga orientándose en dirección a convertirse en una suerte de ministerio de obras públicas hidráulicas, con mucho centramiento en los temas de infraestructura y megaproyectos.
- b) En cuanto a la rectoría subsectorial del sector agua y saneamiento, quizá convenga comenzar por preguntarse ¿debe un Ministerio de “desarrollo urbano y vivienda” tener la rectoría del sector agua y saneamiento...?; más aún ¿un Ministerio que enfoca su gestión al área urbana, debe tener la rectoría de la prestación de servicios básicos como agua y saneamiento, que son fundamentalmente deficitarios en el área rural...?. O, por ser la provisión de los servicios de agua y saneamiento, aspectos íntimamente vinculados a la salubridad y salud ¿no debería acaso ser el Ministerio de Salud Pública (MSP) el que asuma la rectoría del sector agua y saneamiento? (recuérdese que hasta inicios de los años 90 el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS, era una entidad adscrita al MSP). Las respuestas a

estas preguntas deberían evitar centrarse únicamente en los aspectos de disputas burocráticas; para, por el contrario, evaluar la gestión del MIDUVI en 20 años que ha venido asumiendo la rectoría subsectorial de agua y saneamiento.

- c) En cuanto a la institucionalidad del riego, es necesario tener presente la observación generada por el Foro de los Recursos Hídricos desde hace como 10 años, de que la posibilidad de una gestión eficiente del riego pasa su gestión compartida: *“El desarrollo agrario bajo riego será posible uniendo esfuerzos, capacidades y compromisos entre el Estado y los agricultores, campesinos, pueblos que trabajan la tierra... es fundamental la articulación y el trabajo mancomunado de éstos dos sectores”* (2011). Evidentemente, esto no se logra desmantelando la institucionalidad pública nacional del riego, sino especializándola; ¿cómo entonces garantizar la implementación del Plan Nacional de Riego y Drenaje..?; ¿cómo entonces darle proyección nacional a la gestión del riego que llevan adelante los distintos gobiernos provinciales..?; ¿quién entonces garantizará que las disposiciones constitucionales y legales con las que cuenta el país en materia de riego, sean cumplidas en todo el territorio nacional...?. Nuevamente, el punto no es de disputas o intereses burocráticos; el punto es que al ser el riego un elemento estratégico para potenciar la economía agraria del país, su institucionalidad debe ser tratada en la nueva Ley de aguas con todo el cuidado y no bajo presiones políticas.

Ajustar y ampliar los temas de participación social

Mientras la Constitución plantea la participación como uno de los ejes clave para la construcción de una nueva democracia e institucionalidad, en el proyecto de Ley se mantiene la visión de participación como un aspecto exclusivamente formal, que responde a los viejos conceptos de la participación. Es muy frecuente el uso del término participación a lo largo del texto, pero se termina legislando a favor de una participación absolutamente formal.

Recuérdese que el artículo 318 de la Constitución reconoce 2 formas de gestión del agua: pública y comunitaria; con el señalamiento de que “El Estado fomentará y fortalecerá la gestión comunitaria en torno al agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de las alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios”. Pero en el texto del proyecto de Ley se encuentran textos que pretenden institucionalizar una

suerte de “intermediación” de los gobiernos autónomos descentralizados en cuestiones propias del ámbito de la gestión social y comunitaria del agua, enfocando erróneamente como si la gestión comunitaria del agua solo fuera posible por delegación de los gobiernos autónomos descentralizados, GAD’s.

No es constitucional –ni aceptable–, que la gestión comunitaria del agua quiera ser tratada en algunos textos del proyecto de nueva Ley de aguas como que si ésta solo procede como una forma de “delegación” de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados; o, que a las alianzas público – comunitarias se las quiera presentar como relaciones de delegación, o de subordinación, cuando estas alianzas, deben ser tratadas como lo que son: confluencia de voluntades.

Por lo demás, como parte de un efectivo reconocimiento del derecho a la participación, es necesario que el texto del proyecto de Ley reconozca normativamente el derecho de las organizaciones de usuarios de agua (de riego o consumo) a resolver internamente los conflictos relacionados con el reparto interno de derechos de agua, turnos, tarifas, “robos” de agua, desacuerdos sobre la forma de gestionar el sistema, etc.



✿ Mejorar sustancialmente el tratamiento del tema de tasas y tarifas para riego y otros usos

En general todo el capítulo denominado de “Régimen Económico” requiere importantes ajustes y precisiones, comenzando por el mismo título del capítulo que no puede ser más impreciso, dado que hablar de régimen económico en el ámbito del riego es hablar de la Economía Política del Riego (que entre otras cuestiones implica análisis de las relaciones costo / ha. bajo riego, análisis de la relación costo /beneficio por hectárea regada; análisis de la relación entre estructura agraria, superficie regada y reparto de derechos de agua, etc., etc.); el tema tarifario, cuando más representa una parte de esa rama de la Economía Agraria. De allí que el nombre que corresponde a éste capítulo deba ser el de “Régimen Tarifario”.

Es errado asignar a la autoridad única del agua la facultad de establecer las tarifas en materia de riego (artículo 166 del Proyecto), cuando ésta debe ser una responsabilidad del MAGAP como Ministerio rector del riego.

Por lo demás, no queda claro qué costos debe cubrir la llamada “tarifa hídrica volumétrica” y a quién se paga (art. 163 del proyecto), en un mar de confusiones en uno de los artículos del proyecto (159) se dice que

las tarifas “las cobrarán entidades y empresas públicas o comunitarias que provean el servicio”; un poco más adelante (art. 165) se dice que las tasas y tarifas serán “recaudadas y administradas por la respectiva autoridad”; luego, se dice que “la autoridad única del agua fijará la tarifa hídrica volumétrica”. (art. 168). Surgen inevitablemente dos preguntas ¿quién mismo cobra..? y, ¿las organizaciones de regantes van a dejar de cobrar y administrar lo que ahora se conoce como tarifa volumétrica..?.



Es errado asignar a la autoridad única del agua la facultad de establecer las tarifas en materia de riego (art. 166 del Proyecto), cuando ésta debe ser una responsabilidad de la entidad rectora del riego (MAGAP). Curiosamente, más adelante (art. 182 del proyecto) se dice que el régimen tarifario por el servicio de riego lo establecen los gobiernos provinciales (¿?).

En cuanto a las tarifas de riego, hacen falta precisiones elementales en torno a diferenciar tipos de tarifas (relacionadas con la gestión misma de los sistemas de riego) y, lo que son tasas (como contribuciones especiales para cubrir costos relacionados con la conservación de las fuentes de agua correspondientes, ya establecidas como tales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD).

Es importante recuperar un pronunciamiento del Foro de Recursos Hídricos (2008) sobre el tema de las tarifas, lo que podría contribuir a afinar un articulado coherente sobre éste aspecto:

“Las tarifas establecidas por el Estado son irrisorias. Es más grave aún, opera el robo descarado del agua a través de dos mecanismos: el uso de ella sin autorización o, el uso autorizado sin el pago correspondiente. De allí que la recaudación que realiza el Estado sea irrisoria, y no alcance para cubrir costos operativos mínimos.

Considerando el uso actual del recurso y un incremento razonable de tarifas, el país fácilmente podría obtener entre 50 a 200 millones de dólares por las autorizaciones dadas al acceso al agua desde la fuente natural.

... La gestión social, planificada, sostenible e integrada de los recursos hídricos debe realizarse en lo fundamental sustentada de manera progresiva, en los recursos propios, con el soporte complementario de otras fuentes. En los primeros años, el aporte del Estado es mayor, ya que hay que desarrollar una cultura de ‘deberes’ de los usuarios, esto es contribuir al manejo de estos recursos que es patrimonio nacional. Pero en el futuro, se estabiliza los aportes de las dos fuentes, pudiendo llegar a prevalecer la de los usuarios.

Debe haber solidaridad entre usos, usuarios y, regiones o cuencas:

- *Los usos de agua que generan alto valor agregado, contribuyen más que los generan bajo valor agregado.*
- *Los usuarios de altos ingresos aportan más que los usuarios de bajos ingresos.*
- *Los territorios, cuencas o micro cuencas con mayores potencialidades productivas, contribuyen más que las de bajas potencialidades.*

A partir de estos importantes criterios generales, se debe repensar la regulación de tarifas y, el establecimiento de tasas para el manejo de microcuencas y subcuencas.

En cuanto a las tarifas para riego, es preferible mantener los conceptos históricamente arraigados entre los regantes de “tarifa volumétrica” y, “tarifa básica” (ésta última, aplicable exclusivamente cuando se trata de sistemas de riego público).

La tarifa volumétrica, sirve para cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego; los recauda la organización de regantes o entidad pública responsable de la gestión de ese sistema.

La tarifa básica, establecida desde los tiempos de la Caja Nacional de Riego, permite recuperar las inversiones del Estado, pero además sirve como una suerte de “seguro de obras riego”, dado que si corresponde trabajar en obras de rehabilitación o, si de un momento a otro “se va” una bocatoma, un túnel, un tramo del canal principal, un reservorio o, toca instalar un sifón nuevo, el nivel de gobierno encargado de recaudar esa tarifa, tendría la obligación de invertir en la rehabilitación del sistema de riego.

Tanto la tarifa volumétrica como la básica (ésta, como ya se ha dicho aplicable solo a los sistemas públicos de riego), deben ser socialmente diferenciadas, en función de los siguientes criterios:

- a) Tipo de usuarios: empresas, upa's medianas, unidades familiares, comunidades, etc.
- b) Ubicación geográfica, clase de suelos, nivel de pendientes, etc.
- c) Rentabilidad de los cultivos y destino de la producción, al mercado nacional o externo.
- d) Fuente de acceso: aguas superficiales o subterráneas.

En cuanto a las tasas para la conservación de unidades hidrológicas, éstas deberían cubrir:

- El manejo sostenible de las fuentes (áreas de protección de aguas).
- El manejo sostenible del ecosistema agua.
- La prevención y control de la contaminación del agua.
- Apoyo al desarrollo económico y social del área relacionada con la fuente (desde la toma hacia arriba)".

Esta tasa se pagaría una sola vez al año, desde la expedición de la autorización. La falta de pago de esta tasa, suspendería el derecho de uso o aprovechamiento del agua.

Realizar importantes ajustes al tratamiento dado a los temas de tarifas para agua de consumo

El tema de la tarifas de agua, requiere ajustes importantes no solo en la perspectiva de garantizar el derecho humano al agua, sino además de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de agua. En esa perspectiva es necesario que se consideren las siguientes sugerencias:

- a) Con respecto a las tarifas de los sistemas comunitarios de agua de consumo (públicos y privados), hace falta que el proyecto de Ley establezca precisiones elementales tales como las siguientes: las entidades públicas o comunitarias que gestionan sistemas de

abastecimiento, para cubrir costos de administración, operación y mantenimiento deben tener la facultad de establecer un pliego tarifario socialmente diferenciado, siendo parte de ese pliego la tarifa mínima gratuita. Dicha tarifa mínima gratuita debe beneficiar exclusivamente a personas en condición de vulnerabilidad (de la tercera edad que no tengan pensión de jubilados, mujeres jefas de hogar y discapacitados de bajos ingresos).

- b) Debe quedar absolutamente claro en el texto del proyecto que quien gestiona el sistema (entidad pública o comunitaria) es el que fija y cobra la tarifa (desde luego ateniéndose a los criterios establecidos en la Ley y, por la Secretaría de Estado que ejerce la rectoría subsectorial).
- c) Se debe reformar el sentido del proyecto de Ley, que prohíbe suspender el servicio de agua por falta de pago de tarifas. Las entidades del Estado tienen facultad coactiva; pero, ¿y las organizaciones comunitarias cómo garantizan el cobro de tarifas..?. No es adecuado establecer esa prohibición a los sistemas comunitarios de agua.
- d) Se debe introducir un artículo que regule la parte porcentual de la tarifa que las empresas municipales deben trasladar a la autoridad única del agua, por los consumos industriales del agua de los usuarios de los sistemas públicos en las ciudades, sistemas éstos (municipales) que se benefician de la gratuidad del derecho de uso por tratarse para consumo humano.



Necesidad de revisar los montos fijados como multas en el proyecto de Ley

En el proyecto de Ley se establecen multas por infracciones a la Ley, que los usuarios de los sistemas de agua, a menos que sean empresarios, no estarían en condiciones de cubrir, *“ni vendiendo la parcelita”* como dejó señalado un regante. En el artículo 262 del proyecto de Ley se señala que *“la multa correspondiente a las infracciones leves serán desde uno hasta cinco remuneraciones básicas unificadas del sector privado, las graves de seis hasta quince remuneraciones básicas unificadas del sector privado y las muy graves de dieciséis hasta treinta salarios remuneraciones básicas unificadas del sector privado”*.

Éste tema, sin duda, debe ser obligatoriamente revisado.

Ajustar el tratamiento a los temas relacionados con redistribución y reasignación de los derechos de agua

Siendo éste uno de los temas fundamentales que justifican el contar con una nueva Ley de aguas, todo lo que hace relación a normas para garantizar un acceso democrático a los beneficios que se desprenden del aprovechamiento del agua, deben ser redactadas con mucha precisión.

- a) Para que sean aplicables las normas relacionadas con la redistribución y reasignación de derechos de agua, se deben precisar mecanismos, indicadores, plazos, zonas prioritarias de intervención, definición de límites de concentración del agua, definición de indicadores precisos: (GINI, etc.). Por lo demás, no hay que perder de vista que el proceso de reasignación de los derechos se debe realizar a escala de un cuerpo de agua, de unidades hidrológicas menores o intermedias.
- b) Debe quedar fijado en una norma, la obligación de todas las entidades públicas u organizaciones de regantes de remitir al Ministerio rector del riego, y anualmente actualizar, la información catastral del sistema de riego cuya gestión esté bajo su responsabilidad.

- c) Debe quedar precisado que la asignación y reasignación de derechos de agua al interior de los sistemas de agua, compete a la entidad u organización que lo gestiona.

La Primera disposición transitoria del proyecto de Ley, que desarrolla el “Régimen de Desarrollo de la Disposición Transitoria Vigésimo Séptima de la Constitución” está insuficientemente desarrollada. Se reduce la obligación de revisar la situación del acaparamiento de las aguas en riego únicamente con referencia a quienes tienen derechos otorgados por el Estado y no a los acaparadores informales; éstos, los acaparadores informales del agua, que por años han perjudicado al Estado aprovechando ilegalmente el agua en grandes volúmenes y sin pagar tarifa alguna, a falta de disposiciones oportunas y claras, pero sobre todo ante la ausencia de voluntad política firme para evitar que se consume la infamia, están legalizando sus aprovechamientos informales en la SENAGUA.

Se deben incorporar precisiones en cuanto a la metodología de su aplicación, como en cuanto a su alcance (para que no queden por fuera de ésta disposición aquellos usuarios que por años han aprovechado ilegalmente el agua, aunque hubiesen legalizado sus derechos de uso y aprovechamiento a partir del año 2008).

Depurar articulados sobre el tratamiento del tema de derechos de agua para riego cuya vigencia pondría en cuestión aquello de autoridad única del agua

Se necesita depurar ciertos articulados que facultarían a los niveles de gobierno provincial ejercer funciones parciales en cuanto a la administración de las aguas; de no hacerse tal depuración, esos niveles de gobierno podrían solicitar revocatoria o modificación de una autorización de uso o aprovechamiento; aprobar el almacenamiento de agua lluvia para riego; otorgar autorizaciones de uso de las aguas a los sistemas comunitarios que aún no han formalizado el uso del agua, etc. Al desconocer el sentido mismo de una autoridad **única** del agua, la aprobación en esos términos del proyecto de Ley, acarrearía su inconstitucionalidad.

✿ Ajustar a la Constitución, el tratamiento de las disposiciones transitorias que tocan los temas de agua de consumo y saneamiento

Hay que mejorar sustancialmente la redacción de la transitoria novena del proyecto de Ley que se refiere a la construcción de sistemas de agua y tratamiento de aguas residuales. Pero además, para que no sea un “saludo a la bandera” se debe establecer la obligación de los municipios de contar con el respectivo plan maestro de agua y saneamiento; se debe aclarar cómo se financiarían esas construcciones; qué pasaría si los municipios no cumplen con los plazos allí establecidos, etc.

En cuanto a la disposición transitoria del proyecto de Ley que, a su vez debería regular la implementación de la transitoria Vigésimo Sexta de la Constitución para “desprivatizar” la prestación de los servicios de agua y saneamiento (en ciudades como Guayaquil), es claro que no se debería pasar por alto que ya se han realizado las auditorías respectivas y, todas coinciden en la inconveniencia de que la empresa encargada de la prestación de los servicios de agua y saneamiento de esa ciudad, continúe prestando tales servicios.

Éste, es un tema de disputa política ciertamente, pero ante todo de prueba de coherencia política para quienes, desde el ejercicio del poder no han desaprovechado oportunidad de cuestionar las políticas neoliberales (que, en



el caso del agua, se tradujeron en las políticas del “ajuste hídrico” que, sustentaron procesos de privatización como el que vivieron ciudades como Guayaquil o Machala). Pero además, a propósito del tan cacareado derecho a la consulta popular ¿por qué no considerar que este tema sea resuelto mediante ese mecanismo democrático?.

Ajustar la normativa propuesta con respecto a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)

En función a la obligada coherencia que debe tener el tratamiento de esta aspecto en el proyecto de nueva Ley de aguas, dado que se supone que este proyecto de ley ha sido elaborado con un enfoque de GIRH, se impone la necesidad de trabajar en un conjunto de precisiones:

- a) La GIRH, si bien es cierto involucra de modo importante a los gobiernos autónomos descentralizados, no es menos cierto que involucra también (y de modo fundamental) a los usuarios de los sistemas de agua, a las comunidades locales, etc. Esa claridad debe estar reflejada en el proyecto de Ley.
- b) Si bien es cierto que la unidad natural de planificación del agua es la cuenca, algo que está reconocido en el proyecto de Ley, no es menos cierto



que la planificación tiene también que adaptarse a las construcciones territoriales relacionadas con el uso del agua (que a veces utilizan agua de dos o más unidades hidrológicas diferenciadas), algo que debe estar precisado en el proyecto de Ley.

- c) No solo que se debe establecer una norma declarativa respecto a la obligación del Estado de velar por los ecosistemas frágiles como el mangle o el páramo; deben establecerse normativamente orientaciones generales, obligatoriedad de la planificación y financiamiento para garantizar la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de esos ecosistemas en el marco de las disposiciones del artículo 406 de la Constitución.
- d) Debe quedar establecido la responsabilidad del Estado de promover los consejos de cuenca o subcuenca, donde se agrupen las organizaciones de usuarios del agua, las comunidades locales, las instituciones públicas y privadas relacionadas al agua, las universidades, etc. Para el efecto, se requiere precisar un procedimiento para la formalización jurídica de estas estructuras de coordinación y planificación de las unidades hidrológicas.
- e) Pese a la gravedad que reviste la contaminación u sobre explotación de aguas subterráneas, el tratamiento que el proyecto de ley da a esta temática es débil; se requiere desarrollar una normativa que asegure el levantamiento georeferenciado de pozos en explotación, con atención a las características de esa explotación, la calidad de las aguas, usos y beneficiarios; definición de mecanismos de regularización y sanción de aquellos que vienen siendo explotados informalmente; y, precisión de normas técnicas, sociales y ambientales para un aprovechamiento sustentable de las aguas subterráneas.



Algunas propuestas de ajustes específicos al texto del proyecto de ley de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua



Propuesta de ajustes al tratamiento que el proyecto de ley de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua da al tema de agua de consumo humano y saneamiento

A fin de evitar dispersión en el tratamiento de éste tema, es necesario unificar el contenido del Parágrafo 3º de la sección cuarta del Capítulo VI, con el Parágrafo 2º de la sección quinta del Capítulo VII.

“De entrada”, es necesario incorporar un artículo que establezca las responsabilidades de la Secretaría de Estado rectora del subsector agua potable y saneamiento. La propuesta es la siguiente:

Art. ... La Secretaría de Estado rectora del subsector agua y saneamiento tendrá las siguientes responsabilidades:

- a) Definir las políticas, normas específicas y procedimientos de acompañamiento, apoyo y evaluación de las entidades públicas o comunitarias que tienen bajo su responsabilidad la gestión de sistemas de agua potable y saneamiento;
- b) Articular las políticas del subsector agua y saneamiento con las políticas de salud, salubridad y ambiente saludable;
- c) Con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y las organizaciones comunitarias que gestionan sistemas de agua y saneamiento, formular el Plan Nacional de Agua y Saneamiento;
- d) En coordinación con entidades financieras del sector público, establecer líneas de cofinanciamiento a favor de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y las organizaciones comunitarias, a fin de que los proyectos de ampliación y mejoramiento de la gestión de los sistemas de agua y saneamiento cuenten con los recursos necesarios;
- e) A más de los criterios establecidos en esta Ley, establecer lineamientos adicionales para la implementación de pliegos tarifarios sostenibles, solidarios, accesibles y diferenciados; así mismo, resolver consultas o impugnaciones a la fijación de pliegos tarifarios.
- f) Mediante procedimiento administrativo, resolver las contradicciones que pudieran surgir entre los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones comunitarias con respecto a cuestiones de la prestación de los servicios de agua y saneamiento; y,
- g) Las demás establecidas en esta Ley.

Se sugieren las siguientes precisiones normativas al texto del proyecto de la Ley que está en conocimiento de la Asamblea Nacional.

1. Reemplazar el texto del literal b) del art. 86 por el siguiente texto:

“Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que gestionan sistemas de agua de consumo doméstico; así mismo, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales desarrollar programas de capacitación a los usuarios de los sistemas municipales de dotación de agua”.

2. Mejorar la redacción del primer párrafo del artículo 173 en los siguientes términos:

“La provisión de agua potable y saneamiento ambiental son servicios públicos, que estarán bajo la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y, de las organizaciones comunitarias que tengan entre sus actividades prestar esos servicios. En ambos casos, la provisión de tales servicios implica que se cuente con el respectivo otorgamiento de una autorización de uso por parte de la Autoridad Única del Agua”.

3. Tras el artículo 173, insertar el siguiente artículo:

“Los sistemas de provisión de agua potable ya sea que estén gestionados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales o por las organizaciones comunitarias, deberán orientarse a:

- a) Garantizar la cantidad, calidad, la continuidad, seguridad y accesibilidad social al agua necesaria para asegurar el derecho humano al agua de las familias que son usuarias o forman parte de esos sistemas de agua.
- b) Ajustar su actuación a los lineamientos del Plan Nacional de Agua y Saneamiento.
- c) Diseñar e implementar programas de manejo de microcuencas y fuentes de agua; así mismo, programas de depuración de aguas residuales.
- d) Reconocer el derecho de los usuarios o integrantes de los sistemas de agua de consumo, a estar debidamente informados sobre la administración y funcionamiento de los sistemas y, a participar

en la definición de la orientación y estrategias de los sistemas de agua. Las estructuras responsables de la administración de estos sistemas, tienen la obligación de fijar procedimientos de rendición de cuentas.

- e) Establecer alianzas entre los ámbitos público y comunitario de la gestión de sistemas de agua de consumo, en los términos establecidos en el Art. 318 de la Constitución Política.

La Agencia de Regulación y Control de los Recursos Hídricos, se encargará de verificar que la actuación de las entidades, públicas o comunitarias, que gestionan sistemas de agua de consumo se ajusten a las orientaciones señaladas.

- 4. Ampliar el primer párrafo del Art. 214, en los siguientes términos:

“Se reconoce la gestión comunitaria y, en general colectiva en la prestación del servicio público de agua potable; pudiendo asumir esa responsabilidad las comunas, comunidades, comités, juntas y directorios de agua, así como cualquier otra estructura organizativa que de forma autogestionaria tenga responsabilidad en el funcionamiento de sistemas de agua potable o de consumo humano.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán delegar la gestión de mantenimiento, administración y operación de los sistemas de agua potable estatales al nivel de gobierno parroquial rural o, a las organizaciones comunitarias.

La gestión y funcionamiento de los sistemas comunitarios de agua potable se fortalecerán a través de alianzas entre lo público y comunitario, por las cuales se asegurará que el correspondiente gobierno autónomo descentralizado municipal suministre la asistencia técnica, el flujo de recursos financieros y el apoyo político administrativo requerido”.

- 5. Tras el párrafo del artículo 162, es imprescindible agregar el siguiente texto:

“Sin embargo de lo señalado, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y las organizaciones comunitarias, establecerán tarifas que permitan cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento

y, pueda financiar los planes o programas específicos que cada sistema de agua haya establecido. Para la fijación de tarifas se observarán los siguientes criterios:

- a) Las tarifas serán socialmente diferenciadas, para garantizar la accesibilidad al aprovisionamiento del agua de todas las familias que estén dentro del ámbito territorial de cobertura del sistema de agua;
- b) Dicho pliego tarifario, socialmente diferenciado deberá considerar: condiciones socio económicas de los usuarios, niveles de consumo de agua, destinos del uso del agua diferentes al consumo doméstico, etc. Para el efecto, con excepción de los sistemas pequeños o, sistemas integrados total o mayoritariamente por comunidades indígenas, cada sistema de agua deberá tener su propia tipología de usuarios;
- c) Para garantizar el derecho humano al agua de personas en condición de desocupación, de personas de la tercera edad que no reciban pensión de jubilación, de discapacitados de nulos o escasos ingresos económicos, así como de madres solteras, los sistemas de agua establecerán una cantidad vital de agua por familia, que le será entregada gratuitamente a esas personas y sus familias;
- d) Para asegurar el cobro de tarifas impagas y atrasadas, los gobiernos municipales pueden aplicar procesos coactivos; las organizaciones comunitarias, aplicarán las normas establecidas en sus estatutos y reglamentos; en los casos en que se crea necesario, tales organizaciones podrán solicitar al respectivo gobierno municipal, el apoyo para el cobro por la vía coactiva; y,
- e) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales anualmente transferirán a la autoridad única del agua un porcentaje del monto recaudado por el consumo del aprovechamiento del agua con fines ajenos al consumo humano, pero que sin embargo fue proveído por esos niveles de gobierno o, por sus empresas especializadas. Para efectos de la vigencia de esta disposición, la autoridad única del agua establecerá un instructivo preciso.

En cuanto a las disposiciones transitorias relacionadas con los temas de agua y saneamiento, es necesario **eliminar la primera disposición general** del proyecto de Ley; nada aporta y, genera confusión.

Para que tenga posibilidad de implementación, **es necesario ampliar la disposición transitoria novena** del proyecto, reemplazando su segundo y tercer párrafo con el siguiente texto:

“En base un plan maestro de agua y saneamiento y su respectivo presupuesto que presenten los gobiernos autónomos descentralizados, la Secretaría de Estado rectora del subsector agua y saneamiento, en coordinación con el Banco del Estado, establecerá las líneas de cofinanciamiento correspondientes.

Cumplido el plazo fijado en ésta disposición, es obligación de los órganos de control del Estado verificar si los gobiernos autónomos descentralizados han cumplido o no con ésta disposición. De verificarse el incumplimiento, el alcalde respectivo será destituido de sus funciones”.

Finalmente, **es necesario modificar el sentido de la disposición transitoria décimo cuarta** que, a su vez, debe fijar el procedimiento de implementación de la disposición transitoria constitucional vigésimo sexta. La propuesta de texto modificatorio es como sigue:

“Toda vez que en aplicación a lo dispuesto en la disposición transitoria constitucional vigésimo sexta, han sido auditadas financiera, jurídica, ambiental y socialmente las delegaciones de servicios públicos en agua y saneamiento realizadas a favor de empresas públicas; y, a fin de que el Estado defina la vigencia, renegociación o terminación de esos contratos de delegación; en el plazo de trescientos sesenta días desde la entrada en vigencia de ésta Ley, el organismo electoral correspondiente convocará a una consulta popular en las jurisdicciones correspondientes, para que la ciudadanía, informada del contenido de esas auditorías, se pronuncie democráticamente sobre la conveniencia de la vigencia, renegociación o terminación de tales contratos de delegación”.

✿ Propuesta de ajustes al tratamiento que el proyecto de ley de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua da al tema de riego

Al inicio del párrafo cuarto de la sección cuarta del capítulo VI del Título III del proyecto de Ley, hay la imprescindible e imperiosa necesidad de incorporar 2 artículos que sinteticen los acuerdos alcanzados en el marco del proceso de la descentralización de competencias en materia de riego y drenaje y, que recoja lo medular de la Resolución 008-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias.

Estas son las propuestas de artículos:

“Art. ... Régimen de competencias.- En materia de riego y drenaje corresponde al Gobierno Central, a través del ministerio rector de la política agropecuaria, el ejercicio de las facultades de rectoría nacional, planificación, regulación y control; la gestión de los sistemas multipropósito y binacionales, así como de los sistemas de riego interprovinciales mientras no sean susceptibles de transferencia.



Junto con las competencias constitucionales asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, corresponde además a estos niveles de gobierno, el ejercicio de las facultades de rectoría local, planificación, regulación y control local.

La actuación del Estado Central y de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, debe ajustarse a las orientaciones y directrices establecidas en el Plan Nacional de Riego y Drenaje, así como al reconocimiento efectivo de los principios de participación establecidos en la Constitución de la República”.

“Art.- Responsabilidad en la gestión operativa de los sistemas de riego.- Sin perjuicio de la facultad de los gobiernos autónomos provinciales para construir la nueva infraestructura de riego y drenaje en función de la planificación nacional y provincial; observando el modelo de gestión correspondiente, las responsabilidades operativas en la gestión de los sistemas de riego tendrá lugar de la siguiente manera:

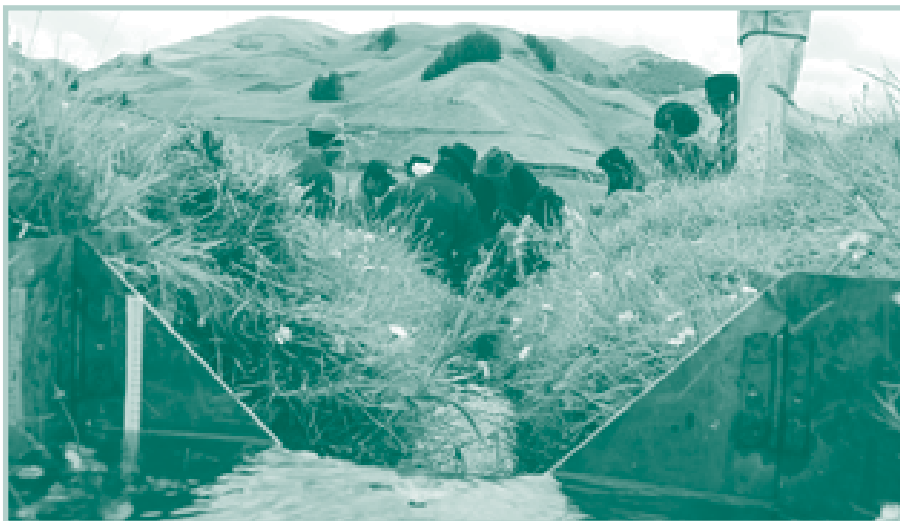
- a) En los sistemas de riego públicos cuya administración, operación y mantenimiento fue o sea transferido a las juntas o asociaciones de regantes, la gestión operativa y social de esos sistemas, estará bajo responsabilidad de tales organizaciones.
- b) En los sistemas de riego públicos aún no transferidas a las organizaciones de regantes, la administración, operación y mantenimiento de esos sistemas, se mantendrá bajo responsabilidad del correspondiente gobierno provincial; pudiendo luego, ser transferidas tales responsabilidades a las respectivas organizaciones de regantes. El mismo criterio se aplicará a los sistemas de riego públicos, que desde sus inicios hayan estado bajo responsabilidad de los gobiernos provinciales.
- c) En los sistemas de riego público - comunitarios, es decir de aquellos sistemas que se hayan construido y optimizado gracias a inversiones del sector público y aportes del sector comunitario, la responsabilidad de su administración, operación y mantenimiento corresponde a las organizaciones comunitarias.

- d) En los sistemas de riego comunitario y campesinos en general, su administración, operación y mantenimiento es responsabilidad de las organizaciones comunitarias o de regantes.
- e) En los sistemas de riego particulares o asociativos, la administración, operación y mantenimiento lo ejercerán los particulares.
- f) En cuanto a los sistemas de riego integrados a proyectos multipropósito, así como en cuanto a sistemas de riego binacionales, su gestión estará bajo responsabilidad del Estado Central”.

1. Es imprescindible modificar sustancialmente el contenido del artículo 159, para que tenga coherencia el tratamiento que se da al tema de tasas y tarifas. Se sugiere el siguiente texto alternativo:

“Art. 159.- Tasas y tarifas por el uso y aprovechamiento del agua.- Se establecen las siguientes tasas y tarifas por el uso y aprovechamiento del agua:

- a) Tasas por los servicios administrativos y técnicos prestados por la autoridad nacional del agua. Estas tasas, serán recaudadas por las correspondientes autoridades de las demarcaciones hidrográficas, cuando haya culminado un trámite o proceso administrativo o, cuando se haya desarrollado alguna visita técnica, se haya realizado aforo de caudales, se haya elaborado informes periciales, etc.
- b) Tasas para el manejo y conservación de unidades hidrológicas, las que serán fijadas por la autoridad nacional del agua o, por su delegación de los distintos niveles de gobierno, en consenso con los respectivos consejos de cuenca o subcuenca.
- c) Tarifa ordinaria por la provisión de agua en actividades productivas y recreativas. Ésta tarifa será fijada y recaudada por la autoridad única del agua. Se fijará en función del volumen de agua aprovechada, almacenada o, utilizada en la generación de energía, servicios turísticos, etc.; el rédito económico que genera el aprovechamiento del agua, etc.
- d) Tarifa volumétrica en riego. Será fijada y recaudada por la entidad o colectivo responsable del funcionamiento del sistema de riego o



drenaje. La recaudación de ésta tarifa debe permitir cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje.

- e) Tarifa especial solidaria. Será fijada y recaudada por la entidad pública o comunitaria encargada de la gestión del sistema de provisión de agua potable y saneamiento. Esta tarifa será socialmente accesible, diferenciada y, gratuita en casos específicos.

En todos los casos, la tarifa incluirá el costo proporcional que permita financiar el manejo y protección de fuentes de agua, cuencas y subcuencas hidrográficas de donde se capta el agua.

2. Es importante que se ajuste el contenido del artículo 163 del proyecto de ley que se refiere a la tarifa por el servicio de riego; el texto requiere ampliarse y precisarse. La propuesta de ajuste es la siguiente:

“Artículo 163.- Tarifa volumétrica en riego.- La tarifa volumétrica es la contribución obligatoria de todos los usuarios de un sistema de riego, para cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento y planes de manejo y conservación de fuentes de agua y microcuencas. Esta tarifa será fijada por la entidad o colectivo responsable de la gestión operativa del sistema de riego.

Dicha contribución, será socialmente diferenciada. Corresponde a cada sistema de riego, para efectos del pago de ésta tarifa, diferenciar a sus usuarios en función de los siguientes criterios:

- a) Características agro ecológicas de la propiedad beneficiada por el riego;
 - b) Superficie de la propiedad agraria beneficiada por el riego;
 - c) Volumen de agua que demanden los cultivos producidos bajo riego (láminas de riego); y,
 - d) Condiciones socio económicas del productor y su familia”.
3. De acogerse la sugerencia de ajuste y ampliación a los artículos 159 y 163, deja de tener sentido los textos de los artículos 160, 165, 166, así como el último párrafo del artículo 182 del proyecto de Ley, por lo que es mejor eliminarlos.
4. Podría mejorarse sustancialmente el contenido del artículo 176, en los siguientes términos:
- “Las intervenciones estatales en riego deben orientarse a convertir esta actividad productiva, en un medio para impulsar el Buen Vivir o Sumak Kawsay, para garantizar la soberanía alimentaria, para dinamizar la economía agraria y, para crear las condiciones de justicia social en el agro.
- Todas las intervenciones estatales en materia de riego y drenaje, deben ajustarse al Plan Nacional de Riego y Drenaje; y, deberán realizarse en coordinación con las organizaciones de productores, regantes y comunitarias correspondientes”.
5. Es imprescindible precisar el sentido del contenido del literal b) del artículo 177 del proyecto de Ley, en los siguientes términos:
- “b) A través de la autoridad única del agua, otorgar las respectivas autorizaciones de uso del agua a los sistemas de riego que aún no han formalizado tal uso”.

6. En el proyecto de Ley, tras el artículo 180 está insertado un artículo innumerado que se refiere a la entidad especializada de riego. Siendo importante el sentido de éste artículo, sin embargo, tras la aprobación del COOTAD y dado el proceso de descentralización, se vuelve necesario ajustarlo. El ajuste debe ir en los siguientes términos:

“Art. Adscrito al Ministerio rector de la política agropecuaria y de riego, actuará una institución pública, especializada en riego y drenaje, con la responsabilidad de desarrollar la investigación y generación de tecnologías; formular especificaciones técnicas para la gestión del riego; contribuir al fortalecimiento de la gestión social del riego; y, de responsabilizarse por la gestión de los sistemas de riego binacionales y de aquellos sistemas de riego aún no transferidos desde el Estado Central. El Directorio de ésta institución, estará conformado de manera paritaria por representantes del nivel Central y Provincial de Gobierno y, por representantes de los regantes y organizaciones campesinas e indígenas. La organización y funcionamiento de ésta entidad se establecerá en el reglamento a la Ley”.

7. En el artículo 181 del proyecto de Ley, siendo correcto el contenido es, sin embargo, incorrecto el título de ese artículo. Se sugiere modificar el título, el que debería quedar así: “De las facultades específicas de los gobiernos provinciales y, de los roles de las organizaciones de productores y regantes”.



8. Para efectos de un seguimiento estatal y social a la forma en cómo se distribuye socialmente el agua al interior de los sistemas de riego, es necesario que luego del artículo 181, se introduzca un artículo con el siguiente texto:

“Es obligación de los sistemas de riego y drenaje mantener actualizados sus instrumentos de gestión: estatuto, reglamentos, pliego tarifario, registro de turnos, padrón de usuarios y, catastro de riego.

Anualmente y, de modo obligatorio, todos los sistemas de riego, públicos, comunitarios y particulares, deben remitir a la institución pública especializada en riego y drenaje, el padrón de usuarios y el catastro actualizado de riego. Si este requisito no se cumple, el ministerio rector de la política agropecuaria y de riego no dará trámite a ninguna gestión administrativa que tenga relación con la entidad o colectivo incumplido.

La información que presenten los sistemas de riego, será pública y accesible a la consulta”.

9. En el art 182 es necesario hacer algunos ajustes:

En el penúltimo párrafo se hace referencia a la “institución nacional rectora del riego”; en realidad debe decirse “ministerio rector de la política agropecuaria y de riego”.

En el último párrafo se señala que los gobiernos provinciales son los encargados de fijar las tarifas de riego; aquello es inexacto y, de aplicarse generaría una situación de caos y conflicto. En realidad el párrafo debería decir lo siguiente:

“Los pliegos tarifarios en los sistemas de riego establecidos para cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento, serán fijados por la entidad o colectivo responsable de la gestión operativa del sistema de riego, ajustándose a los lineamientos generales definidos en ésta Ley y, por el ministerio rector de la política agropecuaria y de riego en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados”.

10. En el segundo párrafo del artículo 212, al hacer referencia a las regulaciones técnicas en riego, incorrectamente se hace mención a la autoridad única del agua, cuando en éste caso específico, debe hacerse referencia a la institución pública especializada en riego y drenaje.

Como ya quedó señalado, la Primera disposición transitoria del proyecto de Ley, sobre el “Régimen de Desarrollo de la Disposición Transitoria Vigésimo Séptima de la Constitución” es ambigua. Dado que este es un aspecto trascendental en cuanto a una propuesta de justicia social en el agro y claridad en cuanto a la regulación estatal de los derechos de agua, proponemos ajustar esta disposición en los siguientes términos:

“PRIMERA.- Régimen de desarrollo de la disposición transitoria vigésimo séptima de la Constitución.-

Con el propósito de hacer efectiva la disposición transitoria vigésimo séptima de la Constitución, la autoridad única del agua, procederá de forma urgente e inmediata, en un plazo que no exceda a los trescientos sesenta días, a realizar las siguientes acciones:

- a) Apoyándose en su propia información y, en información generada por estudios de base empírica, determinar zonas prioritarias de intervención, para en esas zonas determinar los mecanismos de acaparamiento del agua, sea que ese acaparamiento esté recubierto de la formalidad legal o, se haya venido dando al margen de los procedimientos administrativos establecidos en la Ley de aguas de 1972.
- b) Para el efecto, se desarrollará una metodología que permita determinar en esas zonas de intervención, las modalidades de acaparamiento del agua, tanto superficial como subterránea; los perjuicios económicos ocasionados al Estado; identificar cuáles han sido los grupos sociales perjudicados por esas lógicas de acaparamiento, etc.
- c) Para el levantamiento de esa información, la autoridad única del agua podrá emitir actos administrativos de cumplimiento obligatorio; y,

contará con el apoyo de todos los niveles de gobierno. Dado que las posibilidades de éxito del levantamiento de la información, dependen del nivel de involucramiento de las organizaciones sociales, de los productores agropecuarios en general, así como del apoyo de universidades, institutos académicos y de investigación, esa autoridad deberá establecer acuerdos de cooperación con tales entidades.

- d) En base de la información levantada, mediante resolución de la máxima autoridad, en cada zona de intervención se procederá a:
 - I) asignar y reasignar socialmente el agua en base a criterios de equidad, considerando las necesidades de caudal ecológico y, teniendo presente que en el futuro pudiera haber nuevas peticiones de derechos de agua; II) Emitir órdenes de pago, para que quienes han perjudicado económicamente al Estado por el uso ilegal del agua, cancelen las obligaciones que se hayan determinado; y, III) contribuir a la conformación de consejos de cuenca en cada una de las zonas de intervención, con la participación de las organizaciones sociales, de usuarios del agua y diferentes niveles de gobierno, para que, entre otras actividades, garanticen de que no vuelva a producirse situaciones de acceso socialmente inequitativo al agua para la producción.
- e) Cumplida esta primera fase de intervención, la autoridad única del agua, definirá nuevas zonas de intervención, en las cuales deberá cumplir el mismo procedimiento descrito en ésta disposición.
- f) En las zonas de intervención, se tendrá especial cuidado de revisar los otorgamientos de derechos de agua posteriores a octubre del año 2008; dado que muchas personas y empresas que habían venido aprovechando de manera informal e ilegal el agua, han esperado encontrar en la asignación formal de derechos de agua, encubrir el perjuicio económico al Estado y recubrir de legalidad sus lógicas de acaparamiento del agua.



Sobre la consulta pre legislativa al Proyecto de Ley de aguas

✿ Antecedentes

En mayo del año 2010, en un contexto de movilizaciones campesinas e indígenas, que ponía en cuestión buena parte del contenido del proyecto de la nueva Ley de aguas que estaba a punto de ser aprobada por la Asamblea Nacional, surgió como medida conciliatoria que, antes de que se proceda con la referida aprobación, se de trámite a una consulta pre-

legislativa para que aquellos pueblos y nacionalidades cuyos derechos colectivos pudieran ser vulnerados con la nueva Ley, se pronuncien al respecto y, que tales pronunciamientos sean considerados en la redacción de la versión final del proyecto de Ley.

Pero, si bien es cierto, en los últimos 16 años los pueblos y nacionalidades indígenas han levantado posiciones importantes frente al tema de legislación de las aguas, no es menos cierto que también las organizaciones de usuarios de los sistemas de agua, lo han hecho, con toda la legitimidad y con una consistente fundamentación. Por lo tanto, estas colectividades sociales, junto a los pueblos y nacionalidades indígenas, deberían ser también sujeto de este procedimiento de consulta. Hay, por lo demás, amparo normativo en la misma Constitución para que así proceda la Asamblea Nacional. Justificar ésta afirmación, es el objeto de las siguientes líneas.



El sustento constitucional de la llamada “consulta pre legislativa”

Con fechas 17 y 31 de marzo del año 2009, se presentaron ante la Corte Constitucional dos demandas de inconstitucionalidad de la Ley de Minería publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 517 del 29 de enero del 2009. Una de esas demandas correspondía a la CONAIE, en tanto que la otra correspondía a los sistemas comunitarios de agua de las parroquias Tarqui, Victoria de Portete y otras de la provincia del Azuay.

Un año después, al resolver en sentencia las demandas, que fueron unificadas en un mismo proceso, la Corte Constitucional al reconocer la importancia de la aplicación del Artículo 57, numeral 17 de la Constitución, estableció los criterios, reglas y procedimientos para la implementación de la consulta pre legislativa señalada en la norma citada, esto es:

“Se reconoce y garantiza a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:(...)”

Numeral 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

En la indicada resolución, la Corte Constitucional para el período de transición, señala que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades “son los únicos legitimados activos para hacer efectivos los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades”.

Consulta pre legislativa y organizaciones de usuarios de sistemas comunitarios de agua

Ciertamente, las formas de organización que conllevan la noción de ancestralidad (comunidades, etc.) son, como dice la sentencia de la Corte Constitucional que se está citando, los únicos legitimados activos para hacer efectivos los derechos colectivos de **pueblos y nacionalidades** ; más, sin embargo, hay otros legitimados activos para hacer efectivos los derechos colectivos reconocidos por la Constitución, éstos son las organizaciones de usuarios de sistemas comunitarios del agua.



Como es ampliamente conocido, la Constitución reconoce también de forma específica la gestión comunitaria del agua. El artículo 318, señala lo siguiente en su segundo y tercer párrafo:

“La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios”.

La gestión comunitaria del agua, es una expresión de la gestión social del agua. En todos los textos que abordan la gestión social del agua, se analizan las características de la gestión colectiva del agua, tanto en su variante de gestión comunitaria propiamente dicha, como en su variante de gestión asociativa. En nuestro país, ambas variantes, han estado muy presentes en las experiencias de gestión social del agua, recibiendo genéricamente el nombre de “gestión comunitaria del agua”. Como tal, esta modalidad de gestión ha sido reconocida por la Constitución de forma enfática.

Aunque la sentencia de la Corte Constitucional para el periodo de transición no lo señale, dado que estaba resolviendo impugnaciones concretas en torno a la Ley de Minería, también las organizaciones que realizan gestión comunitaria del agua, son sujetos de derechos colectivos, por lo tanto legitimados activos del derecho a la consulta pre legislativa (por ello precisamente, la Corte Constitucional dio paso a la demanda presentada por los sistemas comunitarios de agua del Azuay).

En esa dirección, es necesario tener presente lo que señala el artículo 427 de la Constitución:

“Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

Por último, respecto al derecho de las organizaciones de usuarios del agua de ser sujeto activo del nuevo proceso de debate en torno a la Ley de aguas, aún por fuera de la llamada consulta pre legislativa, es necesario recordar que el segundo párrafo del artículo 137 de la Constitución reconoce el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de “que tengan interés en la aprobación de un proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”.

El sentido que debe tener la consulta pre legislativa

En varias reuniones mantenidas en el Foro de los Recursos Hídricos, se han generado criterios en cuanto al sentido y orientación que debe tener esta Consulta:

- a) La consulta pre-legislativa es una herramienta de gestión política; sus resultados concretos, van a depender de la forma en cómo se aplique la herramienta. Así, si se quiere cubrir con un barniz de legitimidad un proyecto de ley, y con ello neutralizar cualquier síntoma de malestar social, será suficiente con organizar eventos o talleres para que la gente “conozca” y “entienda” unas determinadas disposiciones y, en el mejor de los casos se incorporen formalmente al texto legal algunas observaciones puntuales. Por el contrario, si lo que se quiere es alcanzar acuerdos mínimos en torno al contenido de un proyecto de ley, corresponde a quienes apliquen la consulta pre-legislativa, afanarse por entender el sentido de las dudas y cuestionamientos, para luego trabajar de forma conjunta (con los sujetos sociales) en textos legales que reflejen consensos básicos; teniendo presente que no hay ley perfecta y, que siempre habrá sectores que no dejarán de expresar desacuerdos.
- b) Desde 1996 hasta la actualidad, es decir desde mucho tiempo antes de que existiera la SENAGUA o entre en vigencia la nueva Constitución, los movimientos campesinos e indígenas, las organizaciones de usuarios del agua, así como las plataformas sociales del agua, empezaron a generar proyectos de reformas legales o de nuevo marco normativo en materia de aguas; hay en ese sentido, un acumulado histórico de saber articular planteamientos y propuestas que no puede ser desconocido; sino, por el contrario, que debe ser asimilado en un proceso de consultas, como única garantía de que la nueva legislación de aguas tenga ese atributo esencial que es el de la legitimidad social.
- c) En el primer semestre del año 2010, en torno al debate de la nueva Ley de aguas, el Gobierno enfatizó en que el reconocimiento de

la rectoría de las políticas por parte del Ejecutivo y el respecto al principio de autoridad, eran cuestiones que estaban fuera de cualquier duda o negociación. De la misma manera, para las organizaciones populares que gestionan sistemas de agua, el tema de su autonomía organizativa, es un tema medular, no transable. En consecuencia, parecería lógico que la nueva Ley exprese esos reconocimientos y, asegure los mecanismos para que funcionen los equilibrios y sinergias correspondientes entre los ámbitos de “rectoría”, “gestión pública” y, “gestión comunitaria” del agua.

- d) Es responsabilidad de los movimientos sociales, organizaciones de usuarios y plataformas sociales del agua asumir su participación en este proceso, por fuera de las lógicas de “estar con” o, “en contra de” el proyecto de la autodenominada “revolución ciudadana”. Debe evitarse, el sesgo político formal a este proceso; lo que no implica, desde luego, que las identidades políticas de los sujetos sociales y, los planteamientos que de esas identidades se desprendan, deban desaparecer en un debate sobre nuevos marcos jurídicos, ni mucho menos. Se trata, más, de actuar desde otro tipo de politicidad, más fina y trascendente, ajena por entero a las lógicas del viejo parlamentarismo burgués de “oficialismo u oposición”.
- e) Por último, parece también que cae en el terreno de los movimientos y plataformas sociales, así como en el de las organizaciones de usuarios del agua, la responsabilidad de mantener vivo el debate sobre la necesidad de que se materialice una nueva legislación de aguas, marcando los tiempos políticos de ese debate; y, no esperar a que sean los tiempos de las agendas legislativas o, los tiempos de las agendas electorales, las que pongan ritmos y marquen calendarios.

Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2008

- Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.

ASAMBLEA NACIONAL, 2010

- Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

DEL CASTILLO, Laureano, 2011

- Ley de Recursos Hídricos: necesaria pero no suficiente. En: Debate Agrario, número 45, revista del Centro Peruano de Estudios Agrarios (CEPES). Lima.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2008

- Aportes a la discusión en torno a la nueva Ley de aguas. Quito.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2011

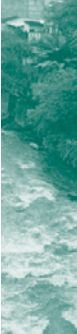
- Gestión compartida del riego. Quito.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2011

- Transferencia de competencias de riego para el desarrollo. Quito.



La gestión del agua en los territorios



© Foro de los Recursos Hídricos

Comisión de trabajo

Sylvain Bleuze, AVSF
Pamela Claire, WUR
José Luis Coba, CESA
Antonio Gaybor, CAMAREN
Edgar Isch, FRH
Guillaume Juan, AVSF
Francisco Román, CESA
Hugo Vinuesa, INTERJUNTAS
Carlos Zambrano, CAMAREN
Alex Zapatta, SIPAE

Comisión ampliada:

Taller del 3 de abril de 2012, realizado en Riobamba, para el Análisis y Aportes al Diagnóstico y Propuestas para la “La Gestión del Agua en Cuencas Hidrográficas”

Sistematización y redacción:

Guillaume Juan y Sylvain Bleuze, AVSF

Revisión:

Carlos Zambrano C., CAMAREN

Contenido

INTRODUCCIÓN:

¿QUÉ SE DEBE ENTENDER POR GESTIÓN DEL AGUA POR TERRITORIO?	283
---	------------

RECURSOS ABUNDANTES, PERO MAL GESTIONADOS Y REPARTIDOS	286
---	------------

Concentración del agua en pocas manos, una situación persistente	286
Una contaminación incontrolada y devastadora	288
Disminución de la disponibilidad de agua en las cuencas hidrográficas	288
- Deforestación y avance de la frontera agrícola	289
- Crecimiento de la población urbana	289
- El aumento de las demandas de agua del sector agropecuario	290
- Los derechos de la naturaleza	291
Efectos de estas evoluciones	291

EL VIEJO MODELO:

POLÍTICAS DEL AGUA ENFOCADAS EN LA GESTIÓN DE LA OFERTA	292
--	------------

Una planificación hidráulica dirigida desde el Estado central y un gasto público elevado	292
Impactos de estas políticas	293
Una acción pública aun orientada hacia la construcción de obras hidráulicas	294
Ausencia de herramientas para la gestión del agua	296
- La concesión de agua, herramienta de regulación mal aplicada	296
- Reformas incompletas en el sector	298
- Mediación de conflictos, ¿qué mecanismo?	289

LAS PROPUESTAS DEL FORO: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS HERRAMIENTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	300
Construir los espacios de planificación en función de la problemática	300
- La construcción social de los territorios hidráulicos	301
- Adaptar la escala del territorio de planificación a la problemática	301
El nuevo modelo de gestión: una gestión social, planificada y obligatoria	301
- ¿Qué se entiende por planificación del agua?	302
- Los consejos de cuenca como espacios de concertación y planificación	305
- ¿A qué deben apuntar los planes locales del agua?	309
Una reforma urgente del sistema de otorgación de los derechos	314
- Ser más eficientes y más equitativos con la misma agua concesionada	314
- Mejorar en la SENAGUA las capacidades de control	315
- Reconocer los derechos colectivos	317
- Condicionantes para la entrega de nuevos derechos	317
EL FINANCIAMIENTO: EL MEOLLO DE LA GESTIÓN DEL AGUA	318
¿En qué gastar?	320
Aplicación de nuevas tarifas y tasas	321
CONCLUSIONES: CÓMO LLEGAR A LA APLICACIÓN DE ESTOS NUEVOS MECANISMOS	325
BIBLIOGRAFÍA	327
ANEXOS	330



Introducción: ¿Qué se debe entender por gestión del agua por territorio?

Frente al crecimiento poblacional a nivel mundial, el mayor desafío que enfrentan los Estados consiste en la producción agrícola: es decir producir más pero también producir mejor para abastecer los centros urbanos y las zonas rurales. Si no se cuidan los elementos necesarios para la agricultura este objetivo no se podrá alcanzar. Sin agua, no hay vida. Si los Estados quieren llegar a la soberanía alimentaria, como es el caso en el Ecuador, por lo tanto deben aceptar el reto de una mejor gestión del agua. Existen ya muchas experiencias a nivel internacional que comprueban que este desafío no es inalcanzable. Se propone orientar las políticas públicas hacia el aumento de la productividad de los ecosistemas, el apoyo a la agricultura familiar y finalmente el fomento de la gobernanza del territorio y del agua en varias escalas. Este artículo propone soluciones dentro del tercer eje de políticas.

Sin embargo, es necesario antes recordar que es la gestión del agua¹. Como se lo indica en el gráfico siguiente existen 3 elementos principales que se deben considerar en la gestión del agua: el espacio natural, en este caso la **cuenca hidrográfica**, las obras hidráulicas que permiten hacer la relación entre el medio ambiente y los distintos usuarios del agua. Estos elementos se encuentran relacionados entre si. Las gestión del agua consiste entonces en armonizar estas relaciones y poder actuar sobre la cuenca, las obras y los usos.

GRÁFICO 1

EL "CICLO" DE LA GESTIÓN DEL AGUA



Fuente: Le Goulven, 2011.

1 No se debe confundir gestión del agua y desarrollo de los usos, como el riego, los servicios de agua potable, la industria, etc.

Así que las entidades a cargo de la gestión del agua, para lograr eso, tienen que:

- **Prever** las variaciones climáticas que influyen los regímenes hidrológicos de una cuenca;
- **Prever** la evolución de los contextos sociales, económicos y tecnológicos;
- **Prever y controlar** los impactos de las obras hidráulicas en el medio ambiente;
- **Conocer** y preservar la oferta de agua de una cuenca;
- **Conocer y controlar** la demanda de los usuarios;
- **Controlar** la descarga de agua contaminada de los usuarios;
- **Controlar y actuar** sobre el reparto del agua entre los usuarios;
- **Actuar** sobre estos 3 componentes: la cuenca como medio ambiente, las obras hidráulicas y los usos.

Para ello, estas entidades tienen que dotarse de capacidades y definir mecanismos muy claros. A través de **procesos de planificación**, los cuales deben ser participativos, se debe implementar una diversidad de acciones que movilizan aspectos tanto técnicos, como económicos, institucionales o sociales. Estas acciones responden a 4 grandes enfoques: la gestión de la oferta (1), la gestión de la demanda (2), la (re)distribución de los derechos de agua (3) y la gestión de la información (4)².

Después de analizar los principales problemas que encuentran actualmente en los territorios del país y mirar como el Estado ecuatoriano responde de manera equivocada a esos desafíos, se presentarán grandes líneas y propuestas concretas para poder implementar estos procesos en el país. La SENAGUA tiene que cambiar de enfoque y jugar su verdadero rol en esta fase de transición.

2 Según entrevista con Patrick Le Goulven, profesor en hidrología del IRD.



Recursos abundantes, pero mal gestionados y repartidos

El Ecuador es uno de los pocos países del mundo que gozan de una dotación de agua por habitante muy elevada³. A pesar de esto, existen muchos sectores que no cuentan con una disponibilidad suficiente para poder mantener una vida digna.

Concentración del agua en pocas manos, una situación persistente

Este tema fue bastante estudiado y analizado (Foro de los Recursos Hídricos, 2008), si bien que la búsqueda de una mayor equidad a través de la redistribución del agua y de la tierra es uno de los objetivos inscritos

3 El Ecuador cuenta con un disponibilidad de agua por habitante de más de 30.000 m³/año cuando la media a nivel mundial es de 7.000 m³/año/hab.

en el Plan Nacional del Buen Vivir. Es en el sector agrícola donde se encuentran las diferencias más elevadas entre los pequeños campesinos y grandes propietarios en cuanto a la tenencia del agua de riego. Por esta situación muchos sectores en el Litoral por ejemplo están privados de agua (Román, 2010).

El mecanismo de otorgación de los derechos de aguas: las concesiones, existen desde 1972 y no ha cambiado el reparto del agua, históricamente inequitativo (Ruf, 1994). Todas las reformas legales (o los proyectos de reformas) aseguraron a los que concentran la tierra también concentrar el agua.

Gracias al análisis de la información generada por el III Censo Nacional Agropecuario (2001) se ha podido comprobar situaciones de inequidad en el acceso del agua de riego en varias provincias del país. Por ejemplo, en la provincia de Los Ríos las explotaciones que cuentan con superficies superiores a 500 y 1000 hectáreas tienen un acceso mucho más elevado que las pequeñas y medianas propiedades agropecuarias:

TABLA 1

**TASAS DE ACCESO AL RIEGO EN LA PROVINCIA DE LOS RÍOS
POR CATEGORÍA DE UPA (EN PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAJE, 2012)**

CA TEGORÍAS DE UPA'S (Ha)	< 20	20-50	50-100	100-500	500-1000	> 1000
UPA's bajo riego	1.677,7	371,5	210,5	334,3	23,1	10,2
Total de UPA's	35.215,6	4.374,7	1.213,0	842,9	42,2	21,2
Tasa de acceso al riego (%)	4,8	8,5	17,4	39,7	54,8	48,0

Fuente: CNA, 2001.
Elaboración: AVSF, 2011.

Una contaminación incontrolada y devastadora

La contaminación es un problema recurrente en todo el país y tiene varios orígenes (Foro de los Recursos Hídricos, 2011), principalmente agrícola, industrial y doméstico. Por ejemplo, el CEAS (Centro de Estudio y Asesoría en Salud) realizó varios estudios en cuencas donde existe una concentración elevada de agro-industrias como las florícolas. Los resultados demuestran que esta actividad tiene una grave afectación sobre los ecosistemas acuáticos, la composición química del agua y de los suelos. Se ha podido denotar la presencia de elementos y residuos tóxicos cuyas consecuencias en la salud humana también se empieza a evidenciar.

Esta contaminación generalizada del agua acelera la disminución de la disponibilidad del recurso y no existen al nivel del país mecanismos para realizar un seguimiento y monitoreo continuo de las descargas de efluentes contaminados.

Disminución de la disponibilidad de agua en las cuencas hidrográficas

Por el aumento de las demandas y los efectos del cambio climático, **los usuarios cada vez tendrán menos agua**. Esta disminución de disponibilidad de agua interviene cuando el país necesita más alimentos por su crecimiento poblacional muy elevado debido a la expansión rápida de los centros urbanos.

Sobre el tema del cambio climático de la parte andina, a pesar de la observación de algunas evidencias como el retroceso de los glaciares montañosos no existen conclusiones consensuadas en cuanto a los impactos sociales, ambientales y económicos que tendrán estos cambios. Sin embargo, se puede esperar a futuro una variación (en temperatura y precipitación) mayor de un año al otro, lo que dificultará aún más la gestión del agua. Pero es importante entender que los efectos del cambio climático –cuya tendencia (aumento o disminución) no fue todavía comprobada en

la parte andina (Le Goulven, 2011)– se suman a problemas ya existentes y bien reales, fruto de una mala gestión del recurso agua. La disminución de disponibilidad de agua se relaciona más con fenómenos socio-económicos o ambientales actuales que implican cambios en la ocupación del suelo y el uso del agua:

Deforestación y avance de la frontera agrícola

La deforestación y el avance de la frontera agrícola tienen impactos directos sobre la disminución de los caudales de los ríos (FAO, 2007). Muchos estudios empíricos comprueban estas relaciones. En Ecuador, los páramos controlan las variaciones importantes de los flujos de agua provenientes de los glaciares. La pérdida de esta función reguladora podría provocar una disminución más elevada de los caudales de estiaje y periodos de sequía más largos.

Crecimiento de la población urbana

En todo el continente sur-americano se registran tasas de crecimiento poblacional muy elevadas. Este crecimiento es aun más elevado en los centros urbanos, por los flujos migratorios de las poblaciones rurales que no gozan de las condiciones optimas para poder generar ingresos suficientes a partir de las actividades agrícolas (Gasselin, 2000).

La urbanización tiene impactos sobre los otros usos. Las demandas de agua se concentra en las ciudades las cuales se vuelven en competidoras con los usuarios del campo.

El crecimiento de la ciudad de Quito generó un conflicto social y legal entre el municipio, regantes del cantón Cayambe y la comunidad de Oyacachi. Estos 3 actores pelean por el uso de las mismas fuentes de agua ubicadas en la cuenca oriental del río Oyacachi.

(Juan, 2008).

El aumento de las demandas de agua del sector agropecuario

Este aumento fue facilitado por varios factores:

- La construcción de grandes sistemas de riego públicos durante el periodo de los años 1970-1990, dirigidos hacia las regiones más deficitarias en agua pero no benefició a los sectores sociales económicamente más frágiles;
- La aparición de nuevos mercados para cultivos de renta con altas necesidades de agua;
- El debilitamiento institucional de las entidades públicas que se traduce por la ausencia de campañas de control de los recursos disponibles y utilizados (lo que favoreció por ejemplo la multiplicación de las captaciones por bombeos ilegales en la Costa);
- La demanda creciente en alimentos de los centros urbanos.

Como se conoce, el riego es el uso consuntivo que mayor volumen de agua demanda en Ecuador. Actualmente, el caudal concesionado que se acercaría al caudal utilizado⁴ es de 483 m³/s, representando el 82% del total del agua concesionada (PNRD, 2011).

La introducción de las flores en el valle interandino de Cayambe tuvo impactos en término de consumo de agua: “de los pequeños agricultores de esta zona (apenas 1.000 l/mes/ha en producción campesina), de las haciendas tradicionales (17.000 a 20.000 l/mes/ha en producción agrícola ganadera) y la demanda de agua de las fincas de flores (900.000 a 1.000.000 l/mes/ha de producción de flores por mes)”.

(Breilh, 2007).

4 Muchos usuarios utilizan el agua sin tener ninguna autorización legal. Estas prácticas se han generalizado a todos los usos y son difícilmente controlables ya que las autoridades competentes no realizan las inspecciones necesarias.

Los derechos de la naturaleza

Desde la aprobación de la nueva Constitución, la naturaleza tiene derechos. Por lo tanto, se debe respetar un **caudal ecológico** en los cauces. Aunque no está definido hasta ahora legalmente, esto representa un usuario más para el cual el Estado deberá respetar sus necesidades y considerar en la implementación de nuevas infraestructuras.

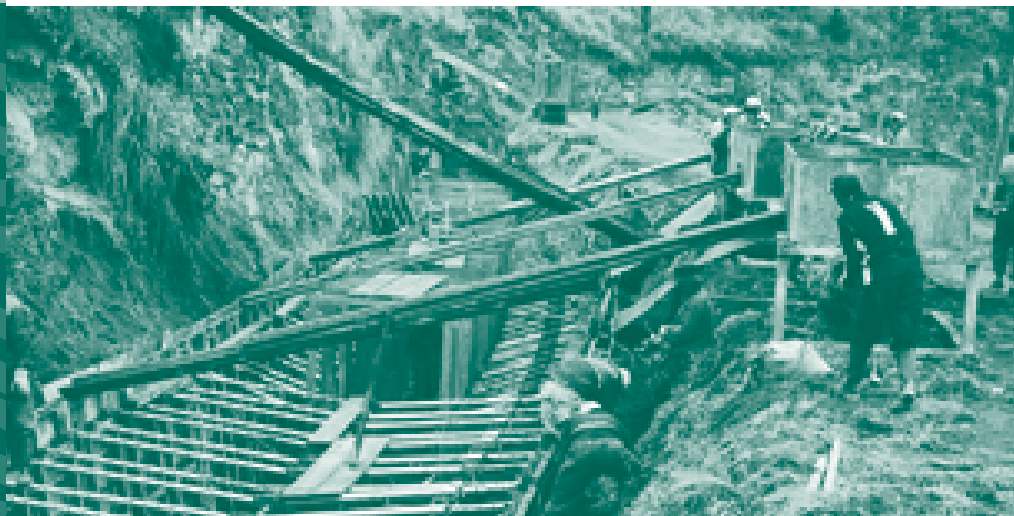
Efectos de estas evoluciones

La principal consecuencia de estas evoluciones es la generación de conflictos los cuales pueden ser recurrentes (es decir que ocurren todos los años) u ocasionales, y oponen:

- usuarios de una misma cuenca, según su ubicación: aguas arriba – aguas abajo o al revés;
- usuarios de distintas cuencas en el caso de trasvases de agua de una cuenca a otra;
- usuarios de un mismo sistema: problemas cabeza/cola;
- usuarios y no usuarios que quisieran también acceder a este recurso.

Los 3 primeros tipos de conflicto ocurren generalmente durante los periodos de estiaje o por problemas graves de contaminación. Cada grupo de usuarios busca asegurar la integralidad de su derecho y cuestiona los derechos otorgados por el Estado de los demás usuarios.

Más recientemente aparecieron conflictos entre organizaciones de riego o abastecimiento de agua de consumo con comunidades que viven en las partes altas donde se ubican las fuentes. Generalmente estas comunidades no tienen derechos reconocidos por el Estado sin embargo utilizan los elementos naturales de su territorio, muchas veces en propiedad colectiva. Por la relación de dependencia que se genera entre los usuarios de las partes medias y bajas con estas comunidades, tensiones pueden aparecer cuando la forma de gestión de los recursos de un grupo provoca efectos negativos (cantidad y calidad del agua) sobre el uso de otro grupo. Esto se relaciona con la intensificación de las actividades agropecuarias de las zonas de altura y/o el aumento de las demandas de agua en las partes medias y bajas.



El viejo modelo: políticas del agua enfocadas en la gestión de la oferta

✱ Una planificación hidráulica dirigida desde el Estado central y un gasto público elevado

La creación de la Caja Nacional de Riego en los años 1940 y luego el Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hídricos, INERHI, en los años 1960 marca el inicio de la “misión hidráulica”⁵ del Estado ecuatoriano. A partir de estos años, el Estado tuvo un importante rol en la conformación de una red pública de riego, construcción de embalses y otras grandes obras en todo el país. Hasta los años 1990, se asistió a una verdadera explosión de las inversiones en este sector.

5 Término utilizado en Molle et al. 2009 en *Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power*, refiriéndose al uso del agua ya sea por la necesidad de aumentar la producción de alimentos, aumentar los ingresos rurales, o fortalecer la construcción del Estado y su legitimidad a través de la construcción de proyectos emblemáticos y simbólicos, la represa masiva de los sistemas fluviales, y la expansión de la irrigación a gran escala.

En los años 1960 se crearon entidades regionales de desarrollo: el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Guayas (CEDEGE) y la Subcomisión Ecuatoriana PREDESUR. Estas 4 entidades fueron creadas para responder a las dificultades específicas que encontraban estas regiones (sequías, inundaciones, etc.). Todas tuvieron un fuerte empeño en los temas del riego y la protección de inundaciones:

“Mientras el Estado central se desvinculaba del sector del riego, las corporaciones regionales con mayor capacidad de presión política, como la CEDEGE y la CRM, lograron que el Estado siguiera financiando proyectos por vía del endeudamiento externo”. (Zapatta y Gasselin, 2005)⁶.

Impactos de estas políticas

Cabe señalar que en gran mayoría las inversiones en estos sectores se realizaron gracias a préstamos o créditos concedidos principalmente por bancos extranjeros, el Banco Mundial, el Banco Internacional de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. El principal efecto de este periodo fue el fuerte endeudamiento del Estado (Zapatta y Gasselin, 2005; AVSF, 2011). Solo en el sector riego se estima que se sobrepasan los 2.500'000.000,00 de dólares US gastados.

Al analizar ejemplos de sistemas muy costosos que colapsaron pocos años después de su construcción, sobre todo en la región litoral, se puede entender que para las entidades públicas la construcción de obras hidráulicas se convirtió en un fin, y no un medio. Ya en los años 2000 se conocía que los sistemas de riego contruidos por el Estado encontraban problemas de funcionamiento por su concepción, administración y gestión. Muchos de ellos no lograron la rentabilidad económica de la inversión pública.

6 Según datos proporcionados por el Banco Central del Ecuador, Zapatta y Gasselin (2005) establecieron que de la deuda externa contratada para riego, el 57% (511 millones US \$) fue a beneficio de la CEDEGE, el 28% (249 millones US \$) a la CRM y el resto (15%) a proyectos en otras provincias. En 2003, el 4,62% del monto total de la deuda externa del sector público podía ser atribuido al sector del riego y drenaje.

*En la provincia de Manabí donde se invirtieron
centenas de millones de dólares **no se riega
efectivamente ni la mitad de la superficie total
planificada por el Estado central***

(26.000 Ha según el inventario realizado por el INAR).

“Durante los estudios preliminares la eficiencia del riego fue uno de los aspectos subestimados, lo que condujo a realizar obras demasiado imponentes, costosas y subutilizadas” (Huttel et al. 1999).

Todos estos proyectos eran orientados hacia el control de los flujos de agua para mejorar la disponibilidad de agua y ofrecer mejores condiciones de producción a los agricultores, muchas veces privilegiando cultivos de exportación hacia los mercados estadounidenses y europeos.

Estas políticas pasadas tuvieron entonces un efecto muy limitado en términos económicos, productivos, sociales y hasta negativos si consideramos los impactos ambientales. No se han solucionado los problemas del agua ya que al estudiar la situación actual se aceleró la disminución de la disponibilidad de agua. Peor aun, son estas mismas políticas que se están implementando actualmente.

Una acción pública aun orientada hacia la construcción de obras hidráulicas

A pesar de que los estudios revelan costos muy elevados para la construcción de nuevas obras (por la lejanía de las fuentes de agua y la complejidad hidráulica), es esa actividad que priorizó la SENAGUA en su plan operativo (ver POA SENAGUA 2012). El Estado sigue midiendo su eficacia por la cantidad de fondos económicos invertidos y la implementación de “obras visibles”, mientras la producción de muchos

cultivos de la soberanía alimentaria se mantiene baja. Las autoridades públicas del país siguen manejando el viejo concepto de gestión del agua: **construcción de infraestructura para traer agua sin importar el costo y la distancia.**

Todos los medios, que sean discursivos, financieros o técnicos, son utilizados para justificar la construcción de los mega-proyectos. Los impactos negativos que afectarán las poblaciones locales son vistos como un sacrificio necesario para el bien común de todos. La SENAGUA ha priorizado la construcción de más 15 sistemas multipropósitos en el país que servirán, según la institución, para controlar las inundaciones y sequías en la región litoral, y mejorar la dotación de agua para consumo humano y la producción agrícola. Algunos de estos proyectos son compromisos presidenciales. A nivel local, también se refleja este modelo: algunos municipios y gobiernos provinciales del país planificaron la construcción de trasvases de agua (para desviar el agua de ríos orientales) para responder al crecimiento poblacional en las zonas urbanas o las demandas de los agricultores.

Sin embargo, estos proyectos son actualmente muy cuestionados tanto en aspectos sociales, técnicos como ecológicos. Por ejemplo,

*Organizaciones indican que la implementación de una nueva represa en Chone **afectará “unos 6.000 personas”,** provocará “la expulsión de esta población a zonas del extrarradio urbano marginal en la ya problemática ciudad de Chone”. , la pérdida de una superficie agrícola considerable y la salinización de los acuíferos (INREDH, 2011). Mientras el gobierno califica el proyecto como un “sinónimo de desarrollo y progreso. **Un proyecto 100% chonero”**.*

(comunicado SENAGUA, del 22/09/11).



la construcción de la represa del río Grande en Chone (proyecto multipropósito Chone) generó una movilización de campesinos montubios. Dicha obra ha sido descalificada por técnicos independientes que afirman que los problemas de inundaciones serían causados por el mal manejo de la represa Simbocal (almacenamiento de sedimentos en las 12 compuerta), aguas abajo de la ciudad de Chone, la cual permite controlar los desbordes de los ríos en el estuario donde se concentran numerosas camaroneras (artículo electrónico El Diario, del 12/04/10).

Estos proyectos son contestados más aun cuando se conoce que otras alternativas, menos costosas, podrían ser implementadas. Estas alternativas, que tienen que ver con la regulación y el control de los mismos usuarios, son muchas veces desconsideradas ya que son menos visibles. No es solamente en Ecuador que existe este cuestionamiento, en varios países, se han conformado asociaciones para denunciar los proyectos faraónicos que muchas veces aportan más problemas que un real mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones locales.

Ausencia de herramientas para la gestión del agua

Hasta ahora, las herramientas de políticas del Estado para la gestión del agua son muy limitadas.

La concesión de agua, herramienta de regulación mal aplicada

La otorgación de los derechos de agua, único mecanismo realmente manejado desde el Estado, no fue reformada a pesar de sus límites:

*La Nueva Cultura del Agua en España defiende la necesidad de **gestionar la demanda de agua en lugar de la oferta**, la elaboración de estudios costo-beneficio y la eliminación de los trasvases de agua entre cuenca y las presas en ríos.*

*La científica y filósofa hindú, **Vandana Shiva**, expone en su libro *Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro, la destrucción de la tierra y la privación de los derechos comunitarios al agua a través de la construcción de presas, la minería y la acuicultura*.*

poca adaptabilidad frente a una variación de caudal en épocas de estiaje, no reconoce los derechos colectivos, etc. Además, no existen obras adecuadas, para poder controlar fácilmente si el caudal desviado corresponde o no con la concesión.

Las entidades a cargo de la otorgación de derechos de agua no siempre realizaron los aforos adecuados para atribuir la cantidad de agua en función de las necesidades reales de los usuarios y las capacidades de la cuenca. Muchas concesiones en el país fueron otorgadas en función de una sola medición realizada durante la época de invierno, cuando los caudales de los ríos son los más elevados. Las concesiones no respetan tampoco las fluctuaciones anuales de los caudales de los ríos. Cuando esta situación se repite para varios usuarios de una misma cuenca, se arman conflictos. Los mismos usuarios denominaron estos problemas como “sobre-concesión”.

En las cuencas del país se realizó una comparación entre las estimaciones de caudales promedios realizadas por el CEDEX (INERHI, 1989) y el registro de las concesiones por sistemas hidrográficos (ver Anexo 1: Comparación entre los caudales y concesiones en los sistemas hidrográficos del país). Este primer análisis, aunque no sea muy riguroso, indica que existiría problemas de “sobre-concesión” en los sistemas de los ríos Carchi, Mira, Chambo, Cutuchi, Jama, Chone, Portoviejo, Guayas, Tama, Cañar, Naranjal-Pagua, Jubones, Santa Rosa-Arenillas-Zarumilla y Catamayo. Por experiencia, muchas cuencas de la parte andina encuentran también estos problemas (AVSF, 2011).

Reformas incompletas en el sector

Durante el año 2008, se realizaron reformas en el Ecuador para la gestión del agua. Primero a nivel legal, el gobierno ecuatoriano aprobó una nueva Constitución. No faltan los análisis que reconocen los varios avances conceptuales en el tema de la gestión del agua que aporta este texto (Artículos 12, 244, 282, 318 y 411 de la Constitución). Sin embargo, estos avances no fueron traducidos hasta ahora en herramientas normativas (la nueva ley de aguas no fue aprobada) y técnicas.



Una nueva institución, la Secretaría Nacional del Agua, fue creada a partir de la reestructuración del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH. En el decreto ejecutivo del 15 de mayo 2008, la SENAGUA es designada como la ejecutora de los procesos para lograr una gestión integrada del agua en el país⁷. Ocho políticas fueron también definidas, pero como se lo ha demostrado, la SENAGUA no las aplica o es muy parcial. Finalmente, la SENAGUA se empeñó a la elaboración de un plan nacional del agua cuyo proceso no ha concluido. Lo que se requiere es elaborar de manera concertada planes locales a nivel de las demarcaciones hídricas y de subcuencas; y, una Ley de Recursos Hídricos en la cual se reflejen las políticas nacionales.

En vista de esto se puede entender que el real desafío para el país es definir mecanismos institucionales, técnicos, legales y económicos para mejorar la gestión del agua.

La aplicación de la transitoria vigesimoséptima se ve todavía muy lejos (a pesar de que el plazo legal venció) ya que no está establecido un diagnóstico preciso tampoco fueron definidos mecanismos y metas.

Mediación de conflictos, ¿qué mecanismo?

En cuanto a la mediación de conflictos el Estado no se ha dotado hasta ahora de un mecanismo claro. Muchos estudios demostraron que la resolución de un conflicto depende más de las relaciones de fuerza que de las leyes nacionales establecidas (única herramienta privilegiada por las entidades públicas) (Boloens, 2003). A pesar de que existen muchos mecanismos alternativos que se están experimentando en el país (compra pública, compensaciones económicas y sociales, fondos de proyecto, centros de mediación, etc.) el Estado no ha definido su propia estrategia.

7 En el estatuto orgánico de la SENAGUA se describe la misión de la institución: “Dirigir la gestión integral e integrada de los recursos hídricos en todo el territorio nacional, a través de políticas, normas, control y gestión desconcentrada de los procesos de conservación y protección de cuerpos hídricos, sistemas de información de oferta y demanda del recurso, gestión de infraestructuras multipropósito, administración del uso y aprovechamiento del agua, control de calidad de la Gestión Técnica y de vertidos, gobernanza hídrica y articulación sectorial y territorial a partir de la planificación de los Recursos Hídricos por cuencas hidrográficas”. (Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Secretaría Nacional del Agua, versión del 07/12/2009).



Las propuestas del Foro: hacia la implementación de nuevas herramientas de políticas públicas



Construir los espacios de planificación en función de la problemática

Para la gestión del agua, las cuencas hidrográficas son consideradas como los territorios más adecuados, por el hecho que delimitan naturalmente los ríos y sus zonas de recarga. Sin embargo, existen muchos otros elementos que deben también ser considerados al delimitar el territorio de planificación, para facilitar la gobernabilidad local del agua.

La construcción social de los territorios hidráulicos

Existen muchas razones por considerar que las cuencas hidrográficas no son siempre el espacio de planificación adecuado. Por ejemplo, un trasvase de agua de una cuenca a otra rompe la lógica natural y une 2 territorios por el uso del agua. Esto debe ser considerado cuando se define el territorio para la gestión del agua.

De la misma manera, varias investigaciones (las primeras realizadas por el INERHI-ORSTOM en 1986) demostraron que en Ecuador los canales y acequias de riego atraviesan los límites naturales de las cuencas. Es muy común encontrar captaciones y bocatomas de sistemas de riego en una cuenca y el perímetro regado en otra.

De igual manera, las relaciones sociales inter-comunitarias, las cuales ayudan a la construcción de una identidad territorial, en algunos casos no corresponden a los límites de una cuenca hidrográfica sino a elementos históricos, culturales y sociales. Además la mayor parte de las cuencas andinas reflejan lo que se podría definir con un escalonamiento social. Por razones históricas, las partes altas de las cuencas son asentadas por pueblos y comunidades indígenas, las partes medias por comunidades mestizas y las partes bajas por familias de terratenientes de la época colonial. Estos grupos sociales se encuentran en conflicto permanente desde el siglo XVI (Apollin, Núñez y Ruf, 1998) lo que no ayuda a la conformación de una identidad única alrededor de las cuencas. Un modelo de gestión del agua por cuenca.

Adaptar la escala del territorio de planificación a la problemática

Existen problemas de gestión del agua que involucran a muchos actores. Eso es el caso por ejemplo del control de las inundaciones en la demarcación del Guayas. Este problema se solucionará únicamente realizando un trabajo a nivel de toda la demarcación movilizándolo a los actores de las partes altas como medias y bajas. A nivel más local, se tratarán problemas más específicos, como por ejemplo los conflictos entre usuarios, redistribución del agua, eficiencia del uso, etc.

En cada nivel de cuenca ⁸ corresponde entonces un plan de gestión dentro de los cuales son identificadas las problemáticas comunes al territorio. En el caso de la gestión de cuerpos de agua que no respetan los límites de cuenca, como los acuíferos, se deberán implicar los actores de distintos territorios (o cuencas) conectados por el uso de las mismas aguas subterráneas.



El nuevo modelo de gestión: una gestión social, planificada y obligatoria

La planificación del agua no puede ser asumida por una sola institución, por más autoridad única que sea, ya que muchas competencias relacionadas a este recurso son compartidas entre varias instituciones y niveles de Estado. Se requiere entonces del concurso de las entidades públicas locales pero también de los mismos usuarios.

La planificación del agua no es tampoco la suma de los programas o planes operativos elaborados por las entidades públicas.

¿Qué se entiende por planificación del agua?

La planificación permite:

- ordenar, en el tiempo y en el espacio, acciones definidas en colectivo;
- racionalizar los recursos y su asignación;
- monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados, a través del seguimiento⁹ de los indicadores;
- favorecer el desempeño de las entidades públicas así como de los sectores sociales involucrados alrededor de objetivos comunes.

⁸ Antes se utilizaba 3 niveles: demarcación hídrica, subcuenca y microcuenca. Desde la aplicación de la metodología Pfaster se divide las cuencas en 4 niveles.

⁹ El seguimiento y la evaluación de la inversión pública deben darse sobre la constatación de la efectividad real de la inversión general mediante una comparación del "antes" y "después" de los indicadores definidos en función de los objetivos.

El Plan Nacional de Riego y Drenaje (PNRD) plantea un cambio importante en la gestión del agua de riego: se privilegia la optimización del uso del agua a través de un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes. Esta orientación contribuye al mejoramiento de la gestión del agua dentro de las cuencas.

A nivel nacional, la SENAGUA debe establecer metas y indicadores para el seguimiento de la implementación de las acciones en los territorios locales en relación a los objetivos ya definidos en la Constitución del Ecuador. La SENAGUA será también parte de los procesos de planificación nacional de los ministerios sectoriales responsables de los usos: el MAGAP (subsecretaría de riego y drenaje), MIDUVI, MIPRO, ARCOM (Agencia de Regulación y Control Minero), MEER (subsecretaría de energía renovable y eficiencia energética).

Los planes nacionales de cada sector deben definir las estrategias para optimizar el uso del agua y disminuir la contaminación. Estos procesos deben ser empujados también desde la SENPLADES, como autoridad responsable de la planificación. En los procesos de calificación de los proyectos, parte de estos planes, que tienen un impacto sobre los recursos hídricos la SENAGUA tendrá un rol clave. Nada se podrá viabilizar sin haber recibido la autorización previa de la SENAGUA, la cual tendrá que evaluar la disponibilidad real de agua.

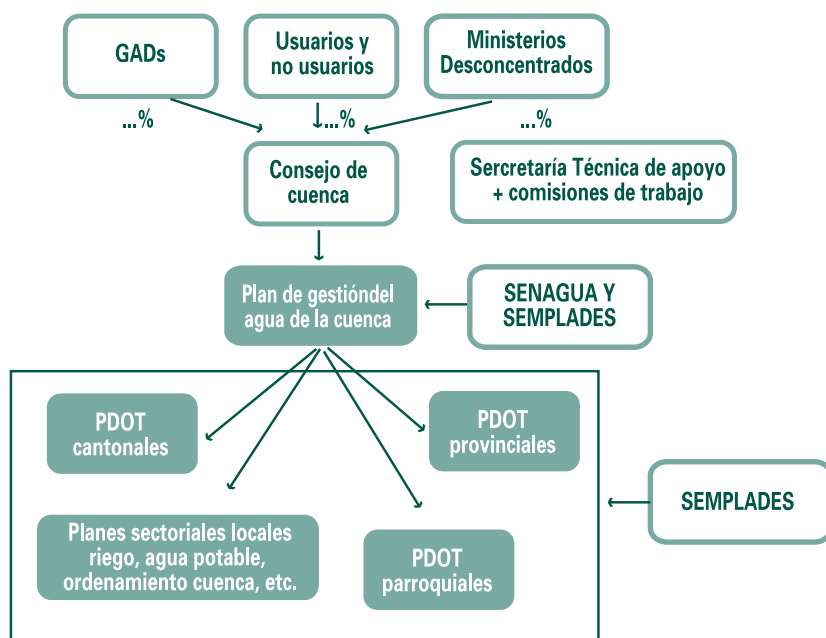
A nivel de los territorios locales, la planificación debe elaborarse dentro de un



proceso que implica a los ministerios desconcentrados, diferentes niveles de GADs, organizaciones de usuarios y sociales. Por el hecho que el agua es un sector estratégico del Estado, los planes de gestión del agua a nivel de las cuencas deben orientar los planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales (como el riego y drenaje), de fomento productivo y agropecuario y de gestión ambiental. Por ello, representantes de los consejos de planificación de los GADs podrán integrar los consejos de cuenca.

GRÁFICO 2

**PROPUESTA DE MODELO INSTITUCIONAL
PARA LA PLANIFICACIÓN DEL AGUA EN LOS TERRITORIOS LOCALES**



Elaboración: AVSF, 2012.

El plan de gestión del agua, de un territorio hídrico delimitado y de un cuerpo de agua particular, se construye a partir de la concertación de los actores. El plan contiene los retos y los objetivos definidos según las

preocupaciones comunes de todos los actores, y las medidas y metas costeadas dentro de un cronograma de acción. Un vez que este plan está elaborado por la SENAGUA y validado por los mismos actores, cada entidad competente aplica o ejecuta las partes del plan que le corresponde.

Como observaciones, se recomienda empezar estos procesos en los territorios donde existen conflictos relacionados a la gestión del agua. Los conflictos son generalmente procesos motores que facilitan la negociación y la concertación entre actores. Además, estos planes deben enfocarse a aportar soluciones en los problemas reales del territorio. Esta observación puede parecer trivial pero existen muchos planes mal concebidos por el hecho que existe un diagnóstico desconectado de la realidad.

El levantamiento de información también representa uno de los pilares del proceso de planificación. La realización de un diagnóstico compartido permite por un lado mejorar los conocimientos pero también fortalece la cohesión social entre actores que se reconocen a través de un mismo territorio. Estos procesos deben ser acompañados y liderados dentro de los espacios de concertación. Al arrancar estos procesos muy pocas veces se logra unir a todos, pero en el camino el interés va creciendo viendo los resultados generados por estos procesos.

Los procesos de planificación requieren entonces un levantamiento de información y la generación de sinergias entre instituciones públicas y los usuarios. Esto se logrará a partir de la conformación de espacios de concertación, los consejos de cuenca como lo plantea la Constitución.

Los consejos de cuenca como espacios de concertación y planificación

En el país existe por lo menos 4 tipos de consejos de cuenca: organismo de desarrollo (que tratan la planificación de varios temas), comité extenso (que tratan de reunir a la mayoría de los actores del agua), comité mancomunal o interinstitucional (unión de varios gobiernos locales para enfrentar la ejecución de competencias compartidas), asamblea de usuarios (que reúne esencialmente a los usuarios de una misma cuenca o provincia).

El Consejo de la cuenca del Paute es el único consejo legalizado por el Estado. En otras cuencas (Jubones, Machangara, San Antonio y Tambo-Burgay, Chambo, Cutuchi, Guayllabamba, Mira) existen intentos de conformación de espacios de participación, tomando diferentes formas en función de los objetivos buscados por las entidades de acompañamiento.

Por el momento no existe una visión compartida para la conformación de estos espacios y las modalidades de participación de los actores. Desde el punto de vista del Estado, existe una tendencia a limitar o eliminar la participación de los usuarios del agua, a pesar de que son los principales interesados.

En la última versión del proyecto de Ley¹⁰ los espacios de participación de las cuencas tendrían roles muy reducidos. Se vuelven en espacios sin ningún poder de decisión, que pueden opinar sobre asuntos que ya fueron decididos por la SENAGUA.

En la nueva propuesta de la SENAGUA, se plantea una jerarquización de estos espacios a lo menos en 3 niveles: la demarcación hídrica y varios niveles de unidades hídricas según la superficie. El consejo de recursos hídricos sería directamente adscrito a la autoridad de la demarcación hídrica y conformado por pocos representantes (14 miembros en total): de la autoridad de la demarcación, de los ministerios relacionados al agua, gobiernos autónomos descentralizados y usuarios del agua. A nivel local, estos espacios se convierten en comités de coordinación donde participan solamente los GAD's y representantes de usuarios. En estas condiciones la probabilidad de que estos espacios logran conformarse es muy baja, ya que los incentivos para la participación son muy pocos –ya que la incidencia de estos espacios en la toma de decisión es muy baja -.

10 La versión del 10 de mayo discutida en plenario de la Asamblea Nacional en segundo debate.

Desde el Foro de los Recursos Hídricos se plantea más bien un proceso de conformación totalmente distinto. La conformación de los comités de cuenca no debe ser impuesta. Estos espacios son realmente necesarios donde se requiere reunir a todos los actores del agua¹¹ de una cuenca para solucionar problemas. En algunos casos se requerirá una participación amplia, en otros casos reservada a las partes involucradas. Pero siempre se debe contar con la participación de los usuarios. No hay una medida o decisión que puede ser implementada si no fue negociada y aceptada por los actores involucrados.



Por lo tanto, la constitución de los consejos de cuenca debe ser flexibles. Dependiendo del contexto local, los integrantes serán diferentes. Por lo tanto, se propone fijar porcentajes de representación para cada colegio:

- Representantes de los usuarios y no-usuarios del agua (afectados por trasvases de agua, propietarios de páramos, potenciales regantes, pescadores, ambientalistas, organizaciones territoriales de pueblos y naciones por ejemplo) de la cuenca y territorios relacionados (30% mínimo con respeto al Artículo 66 de la Ley de participación ciudadana);
- Representantes de entidades públicas y ministerios desconcentrados (incluso la SENAGUA), y;

11 Referirse al artículo 29 de la Ley de Participación Ciudadana.

- Representantes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Dentro del colegio de los usuarios, se debería también tomar en consideración la prelación de los usos establecido por la Constitución para que los usuarios de sistemas de agua para consumo humano y riego para soberanía alimentaria tengan una mayor representación.

Para asegurar el buen funcionamiento de estos consejos se debe:

- **Respetar las dinámicas socio-organizativas ya existentes** en los territorios. No se trata de crear nuevos espacios paralelos a los existentes. No es un espacio que tiene vocación a remplazar las juntas o directorios locales, tampoco competir con las competencias de los gobiernos descentralizados y de las instituciones públicas.
- **Respetar algunas reglas de democracia.** Los representantes de los usuarios por ejemplo deberán ser designados democráticamente desde sus organizaciones legalmente conformadas y/o las instancias locales de participación (cabildos, asambleas locales, etc.). El estatuto y el reglamento de estos espacios deben ser elaborados y validados por los mismos participantes.
- **Participar plenamente en la elaboración de los planes de gestión del agua.** Los consejos de cuenca no deben ser espacios donde se presentan o juntan los planes locales o nacionales.
- **Respetar la autonomía de estos espacios.** La rectoría de estos espacios deberá ser asumida por entidades y organizaciones locales. La presidencia del consejo podrá ser confiada, mediante elecciones democráticas, a un líder local que podría ser por ejemplo un funcionario público, un prefecto, un alcalde o un presidente de organización social. Las decisiones tomadas en los consejos de cuenca deben ser vinculantes y aplicarse a todos (ya que se incorporan al plan). Es necesario también que el Estado adscribe a los consejos de cuencas un presupuesto para los temas administrativos.
- **Compartir la información.** Todos los participantes deben contar con la misma información es decir con la misma capacidad de participación.



Esto es la garantía de una participación real. Hasta que no se equilibran las relaciones de fuerzas estos espacios no tendrán la posibilidad de funcionar realmente.

Los consejos de cuenca deben ser concebidos entonces como (1) órganos locales de debate para **facilitar las tomas de decisión** y (2) espacios de articulación para **efectivizar la implementación de un plan común de acción**.

En el litoral en donde la participación de los mismos campesinos puede ser sujeta a ciertas represiones, se debe primero trabajar para re-equilibrar las fuerzas entre los distintos tipo de usuario. Esto se establecerá a través de políticas públicas para la redistribución de la tierra y del agua. Lo que se requiere en estos casos es fortalecer las organizaciones campesinas o de regante para apoyar políticas redistributivas del Estado.

¿A qué deben apuntar los planes locales del agua?

Acciones prioritarias para la preservación de los reservorios y reguladores naturales de agua:

La gestión de la oferta abarca acciones y medidas que contemplan la preservación, en prioridad, de los reservorios naturales de las partes altas

*Si bien el MAE logró algunos resultados con el **programa Socio Bosque** se ha observado que esta herramienta no es adaptada para los páramos gestionados de manera comunitaria. Este programa no generaría las mismas garantías para las comunidades en comparación de los propietarios individuales.*

de las cuencas (páramos, humedales, etc.) y el aumento de la infiltración del agua en los suelos.

Existen también en todo el país técnicas rusticas que permiten preservar los suelos y mejorar la disponibilidad del agua. Estas técnicas consisten por ejemplo a favorecer el escurrimiento del agua y la recarga de los acuíferos a través de sistemas de infiltración o de drenaje, o también permiten captar y acumular el agua de lluvia como las albarradas en la parte litoral.

Es urgente para el país la formulación de políticas y programas para la protección de los páramos, ecosistemas que aseguran la regulación natural de los flujos de agua - cuyo rol es clave en un contexto de calentamiento global -. Estas políticas deben responder a las situaciones sociales diversas de los propietarios y organizaciones comunitarias que viven de estos espacios y privilegiar los beneficios mutuos – que no deben siempre traducirse por beneficios monetarios-.

De igual manera, es imprescindible preservar los manglares de la zona litoral, los cuales son barreras a la entrada de agua salada en los acuíferos y ayudan a controlar las inundaciones.

Un programa de gestión de la demanda, para controlar los usuarios:

Un programa de gestión de la demanda debería traducirse por un mayor control de los usuarios, a través de lo cual se busca incrementar las

eficiencias de uso y limitar la contaminación generada. Este enfoque cuadra con el respeto de los derechos de la naturaleza, ya que se trata de adaptar las prácticas humanas en función de la disponibilidad de los recursos realmente alcanzables de un territorio.

Por ejemplo en el sector del riego, se puede lograr una mejor eficiencia en el uso del agua a través de medidas técnicas, pero también de tipo organizacional. La eficiencia del riego no es únicamente un problema tecnológico, implica también aspectos productivos (necesidades de las plantas), económicos (tarifas de agua) y sobre todo humanos. Se puede lograr un mejor riego cambiando los turnos de agua –aumento de la frecuencia y aplicación de una dosis más cercana a las necesidades reales de las plantas– y fortaleciendo las juntas de riego –aumento del control para evitar los robos de agua y mejor reparto del agua–.

Se puede también lograr un ahorro de agua a través de medidas económicas. Un aumento de la tarifa, aplicada para el servicio o su acceso, para los sectores que consumen más agua tiene un efecto positivo en la eficiencia del uso. Sin embargo, estos ajustes de tarifa deberían aplicarse en función las orientaciones políticas definidas en la Constitución y el derecho humano al agua.

La implementación de una medida debe ser siempre evaluada en función de su pertinencia, aceptabilidad social y factibilidad de implementación. Así, la



pertinencia de **una medida se juzga implicando primero a los usuarios**. Existen herramientas como la simulación de comportamiento para evaluar los efectos sobre los recursos hídricos, tras la implementación de una medida (Ampuero et al. 2005). Luego, una medida pertinente debe ser aceptada socialmente por la población. Finalmente una medida pertinente y aceptada debe ser controlable por los usuarios y las autoridades públicas o entidades de gestión del agua (Le Goulven, 2011).

Para **limitar la contaminación**, la participación de las universidades locales y el Ministerio del Ambiente es necesaria. De todos los parámetros presentes en el TULAS, la SENAGUA debe priorizar el seguimiento de la DBO5 y la DQO en los ríos para poder identificar los mayores focos de contaminación y priorizar territorialmente la implementación de tecnologías para la descontaminación de los efluentes. La ejecución de estos programas deben ser acompañados por campañas de control para la aplicación de sanciones a los usuarios que no respetan las normativas y campañas de apoyo (económico y asesoramiento técnico) para incentivar los usuarios en la normalización de sus actividades.

Un programa masivo de gestión de la información:

En un contexto siempre más complejo y conflictivo es indispensable poder conocer con exactitud la cantidad de agua que fluye dentro de una cuenca y de los sistemas de uso que se abastecen tanto de recursos superficiales como subterráneos. Estos análisis definen las políticas

Gracias a estudios de los flujos de agua fue decidido en Francia conservar los sistemas por gravedad por el hecho que sin las pérdidas de agua de los canales no se podría asegurar el abastecimiento de agua potable de muchas ciudades (a partir de acuíferos alimentados por estas mismas pérdidas).

de intervención como las reglas y modalidades de coordinación para el uso y gestión del agua. Esto se puede realizar a través de la concepción de modelos de cuenca (balance oferta-demanda) los cuales permitir la evaluación de varios escenarios de gestión. Por el momento, ninguna entidad pública maneja ese tipo de herramienta.

Tampoco existen sistemas públicos de información hídrica. Toda la información generada por entidades públicas debe ser accesible por todos a través de la creación de bases de datos en línea.



La construcción de grandes embalses y trasvases: medidas excepcionales

En el caso de que las medidas presentadas anteriormente sean insuficientes para disminuir el déficit hídrico de una cuenca, se puede considerar la construcción de reservorios artificiales (grandes o pequeños) para la regulación el flujo de agua, trasvases de agua entre cuencas y el uso de recursos no convencionales (agua atmosférica, agua desalinizada o descontaminada).

En el caso de la construcción de grandes obras de regulación, se debe realizar estudios previos para evaluar los efectos negativos y positivos que puede generar aquellas obras. A nivel mundial, se reconoce que muchas de estas grandes obras tuvieron impactos nefastos localmente como por ejemplo el desplazamiento de población (conflictos por la construcción de obras), inundaciones de grandes superficies, salinización de suelos, endeudamiento del país, degradación de la biodiversidad de los ríos (pesca, fertilidad suelos), etc. Por lo tanto es necesario involucrar las poblaciones locales en la toma de decisión.

✿ Una reforma urgente del sistema de otorgación de los derechos

En el caso específico del Ecuador, y más que todo en los territorios donde existe mucha inequidad en el reparto del agua, la gestión del agua debe enfocarse a reequilibrar las relaciones de fuerzas entre los usuarios de agua. Esto pasa por una redistribución equitativa del agua. Ya no se puede seguir aplicando el principio del “primer llegado, primer servido”, fomentado por el sistema actual de otorgamiento de los usos del agua. Desde la nueva Constitución y considerando los problemas crecientes de escasez de agua que atraviesa el Ecuador es necesario la **revisión del mecanismo de las concesiones**.

Ser más eficientes y más equitativos con la misma agua concesionada

Desde la aprobación de la nueva Constitución en 2008, la autoridad única del agua es la responsable directa de la reorganización de los derechos del agua para garantizar una distribución y un acceso más equitativo del agua. Se propone la implementación de acciones desde el Estado para mejorar la equidad entre los usuarios de una misma cuenca en un primer tiempo con la misma cantidad de agua:



- 1) Implementar medidas para **mejorar la eficiencia de los distintos** usos permite “liberar” una cantidad de agua que puede ser utilizada por otros sectores (sectores deficitarios, nuevos usuarios o caudal ecológico) sin perjudicar el consumo humano o la producción agrícola e industrial. Estas acciones podrían servir a la renegociación de los derechos de agua.
- 2) Si la implementación de las medidas anteriores no son suficientes, se debe **localizar los sectores que no reciben agua suficiente**. Esto puede ser debido por 2 razones: “sobre-concesión” del río o concentración de los derechos de agua en pocas manos, durante las épocas de estiaje.
- 3) Implementar **“planes de contingencia”** para poder “compartir la escasez de agua” durante las épocas de estiaje. Para evitar que los sistemas de la parte alta utilicen toda el agua del río, la SENAGUA deberá implementar estos planes para permitir que todos los usuarios tengan una cantidad mínima de agua. Esta redistribución temporal podrá realizarse también en función de las prioridades o orden de prelación entre los tipos de uso. La implementación de estas medidas debe apoyarse de sistemas de información (modelos oferta/demanda) para la previsión de estos eventos críticos.
- 4) Por último en los casos de concentración de derechos (es necesario definir un límite de concentración) la SENAGUA tendrá que reorganizar por completo las concesiones de agua, favoreciendo los sectores anteriormente perjudicados.

Mejorar en la SENAGUA las capacidades de control

Para detectar estos diferentes problemas, la SENAGUA tiene que realizar un análisis completo de la situación actual. Este análisis se realizará únicamente a partir de **un inventario de los usos y aprovechamientos del agua a nivel del país**. A más de la identificación de las problemáticas de las cuencas, estos diagnósticos deben permitir ubicar los usuarios que utilizan el agua sin autorización legal. Si bien la SENAGUA está actualmente movilizada para la realización de este inventario, existen muchas falencias

en el cuestionario de preguntas de la entrevista, por lo cual difícilmente se llegará a la identificación de las situaciones mencionadas¹².

Al mismo tiempo que se realizará este inventario, es necesaria la instalación de aparatos para facilitar el autocontrol¹³ del reparto del agua. En la actualidad, ni el Estado ni los usuarios, pueden realmente comprobar si se está captando más agua de lo que se debería. Además, para la aplicación y el control desde la SENAGUA de las disminuciones temporales de los consumos de agua durante las épocas de estiaje, se requiere de aparatos de medición. Así, se propone generalizar la construcción de medidores en las bocatomas y captaciones de agua de los sistemas que consumen más agua (en un primer tiempo), todos calibrados por la SENAGUA y con un diseño único.

La capacidad de control de la autoridad única del agua debería reflejarse en su organización interna. La SENAGUA debería disponer de equipos de técnicos dedicados a realizar el control de las captaciones de los diferentes usuarios.

En Chile existe un sistema de control muy simple: vertedores y regletas graduadas de 0 hasta 1, calibradas en función del derecho de agua. Cuando el nivel del agua en el canal está en el 1, quiere decir que la concesión está respetada al 100%. Si se impone desde el Estado por ejemplo una disminución del 30% de las concesiones, todos los aguateros de una misma cuenca deberán ajustar las compuertas de las bocatomas para que el nivel del agua corresponda con el 0,7 de la regleta.

12 La SENAGUA a cargo de la aplicación de la transitoria vigesimoséptima aún no ha definido mecanismos claros para alcanzar este objetivo.

13 Una gestión transparente del recurso agua significa también que los usuarios puedan ejercer un control entre sí. Muchas veces el control social que se ejerce entre los individuos localmente es mucho más potente que las decisiones administrativas.

Reconocer los derechos colectivos

Los derechos de agua deben ahora reconocer la gestión comunitaria como lo prevé el artículo 318 de la Constitución. En los casos de sistemas administrados por organizaciones comunitarias ya no se deben registrar con los nombres de los socios o del presidente sino con el nombre de las juntas, directorios o de la comunidad. El Estado tendrá que apoyarse de las organizaciones comunitarias y campesinas locales ya que son procesos sumamente políticos. Estos cambios no se podrán realizar sin haber establecido alianzas sociales con estos sectores, sin romper la autonomía de estas organizaciones.

Condicionantes para la entrega de nuevos derechos

Antes de otorgar nuevos derechos de agua se deberá comprobar que existe la posibilidad de satisfacer una necesidad de agua todo el año, sin perjudicar a los demás usuarios que dependen de la misma cuenca de alimentación y los derechos de la naturaleza (caudal ecológico). Por ello, la SENGUA debe basarse en estudios hidrológicos y modelos construidos con las series históricas climáticas e hidrológicas de las estaciones del INAMHI. En el caso de no existir estos datos, se deberá realizar por lo menos durante 3 años una campaña de mediciones de caudal y recolectar datos históricos provenientes de las observaciones de los usuarios locales.

Los nuevos derechos que se otorgan deben ser fijados ya no como caudales fijos (l/s) sino establecidos por porcentajes en el caso de escasez de agua.

Finalmente, para la construcción de obras hidráulicas se deberá esperar la entrega del derecho de agua después del análisis de los resultados del estudio de impacto (no solamente ambiental) y de la consulta realizada a las poblaciones locales.



El financiamiento: el meollo de la gestión del agua

La propuesta actual de Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua aporta muy pocos elementos para la definición de mecanismos tarifarios. Esto es muy preocupante ya que sin financiamiento no se podrá aplicar la política. Según el GWP y el INBO (2009):

“Una parte integral de todo plan de acción de cuenca es el programa financiero que establece con exactitud cómo se financiará la implementación de dicho plan, es decir, de dónde provendrá el dinero y en qué se lo invertirá. De nada sirve un plan de acción de cuenca sin una estrategia de financiamiento”.

Debido a una ausencia de una estrategia de financiamiento desde el Estado central, se ha observado estos últimos años la multiplicación de fondos locales. Todos sin excepción funcionan como fideicomisos, es decir que los montos aportados por los socios son bloqueados en una

cuenta manejada por un organismo privado y solo se puede utilizar los beneficios. La mayoría de las entidades que contribuyen a la capitalización permanente de los fondos son públicas: municipios y empresas públicas. Estos fideicomisos se empeñan a financiar proyectos orientados en su gran mayoría a la protección de zonas de altura (donde se ubican captaciones o fuentes de agua), educación ambiental y campañas de sensibilización.

No se ha evaluado por el momento qué impactos han tenido estos fondos en la gestión del agua en las cuencas. Lo que si se reconoce, es que estos mecanismos logran asegurar una continuidad en las acciones. Pero en algunas zonas, la pertinencia de estos organismos ya es cuestionada. De hecho, los réditos que se generan ya no son suficientes para enfrentar los desafíos actuales. Además, la gestión de los fondos públicos no es siempre controlada por los mismos socios. ¿Quien orienta el uso de los réditos que generan estos fondos?

El Estado debe dotarse de un mecanismo financiero a la altura de los retos que implican la gestión del agua en el país. Así que, este mecanismo debe apuntar a mediano plazo al autofinanciamiento y el equilibrio presupuestario de las entidades a cargo para liderar los procesos de planificación en las cuencas. En un primer tiempo es necesario que combine:

Desde la creación del FONAG en Quito se conformaron los fondos: en Paute el FONAPA, en Tungurahua el Fondo Páramos, en Zamora el Fondo Procuenas, en el cantón de Espindola, en Loja el FORAGUA, en Riobamba el FOPAR y otros en creación (Manabí). Participan en la capitalización de estos fondos: municipios, empresas públicas de agua potable, ONGs y/o empresas privadas (embotelladoras en el caso de Quito, hidroeléctrica en el caso de Ambato). Muy pocas organizaciones de usuarios son asociadas a estos mecanismos.

- Presupuesto general del Estado;
- Autofinanciamiento dentro de la misma cuenca a través de la recaudación de tasas;
- Cooperación internacional.

¿En qué gastar?

La estrategia de financiamiento del Estado debe permitir en primer lugar la implementación de los planes de gestión del agua elaborado por los consejos de cuenca y validado por las autoridades de demarcación. Dentro de todos los planes, se preverá la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (ya que la cobertura del país se aproxima al 0%). Por lo tanto, el Estado debe disponer de fondos específicos para el co-financiamiento de estas obras. Se requiere también financiamientos para todas las otras actividades necesarias para la GIRH, es decir:

- gastos administrativos de los consejos de cuenca y la propia autoridad única del agua;
- animación de los procesos locales de planificación y elaboración de políticas;
- la generación de normas;
- la generación de información: inventarios, monitoreo de calidad del agua;
- la recolección y el análisis de datos, publicación de estudios;
- el cobro de tarifas y tasas del agua;
- la investigación, financiamiento de doctorados;
- el desarrollo de capacidades de los funcionarios;
- la sensibilización y la comunicación.

El Estado central asignará los presupuestos de las SENAGUA, en sus demarcaciones hidrográficas y para los consejos de cuenca, en función de las necesidades, y de las tarifas y tasas recaudadas en los territorios (para

incentivar a una mejor recaudación de tarifas). Por lo tanto, se deberá implementar mecanismos para facilitar el cobro de los usuarios de las tarifas por el derecho de agua (pagos automáticos, etc.).

Las tarifas pagadas a las entidades públicas que administran los servicios de agua potable de la grandes ciudades debe servir para asumir la AOM del sistema (y también los costos marginados¹⁴) y recuperar sus inversiones realizadas para el servicio y también la descontaminación del agua. El Estado debe ayudar a estas entidades en un inicio para que no representen un gasto muy elevado, que se repercutirán en la factura de agua del consumidor. en las tarifas de los servicios de agua.

Aplicación de nuevas tarifas y tasas¹⁵

Las tarifas y tasas son herramientas que permiten controlar la demanda de agua y lograr cambios de comportamiento. Deben ser orientada hacia la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, del recurso agua y de las infraestructuras hidráulicas y sistemas de producción.

A más de las tarifas que se pagan para obtener una concesión¹⁶ y por los servicios de agua (saneamiento, riego y agua potable), se plantea la implementación de nuevas tasas que permitirán al Estado central cofinanciar la gestión del agua. Existe ya en el artículo 136 del COOTAD la posibilidad de establecer:

“tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental [...]”.

Sin embargo falta definir cómo se aplicarán estas tasas. En primer lugar, deben adecuarse con:

- los objetivos planteados en la Constitución para poder aplicarse, es decir respetando el orden de prelación de los usos, la aplicación de una

¹⁴ Costo de producción de una unidad adicional de agua.

¹⁵ Generalmente se denominan tasas a los tributos que gravan el uso o el aprovechamiento especial del dominio público.

¹⁶ Se debe reformar de manera urgente el sistema tarifario actual del país, el cual refleja una inequidad entre los usuarios en el pago de los derechos de agua al Estado (Foro de los Recursos Hídricos, 2008).

solidaridad económica entre los usuarios, etc. (Foro de los Recursos Hídricos, 2008);

- cultura de pago del país, y;
- de los recursos realmente disponibles y fácilmente recaudables.

*Sistema federal de tarifas de agua en **Brasil**
(Estado de San Paulo) aprobado por el Comité de la
Cuenca:*

- 5 USD/1.000 m³ de agua extraída;
- 10 USD/1.000 m³ de agua consumida;
- 50 USD/tonelada descargada;
- 7,50 USD/1.000 m³ de agua transferidos a otra cuenca.

Deben pagar quienes consumen el agua y contaminan los ríos y acuíferos subterráneos de la cuenca. El uso de estos fondos responden a un plan aprobado por el Comité de Cuenca.

Aplicación del principio de “el que contamina, paga” en Francia. Las tasas aplicadas varían según el tipo de uso: industrial, agrícola, consumo humano; la carga contaminante de los vertidos, y; los objetivos de calidad aprobados por el Comité de Cuenca. De los fondos recaudados, los industriales y municipios reciben en cambio subsidios (donación del 50% de la obra, más 20% a 30% en crédito) para optimizar la eficiencia de sus sistemas de agua y construir plantas de tratamiento... y de esta manera reducir su pago de tasa.

Por lo tanto, se propone establecer en un primer tiempo **tasas diferenciadas** en función del tipo de **destino del agua** en función del **volumen de agua captado y de la contaminación generada**:

VALOR DIFERENCIADO					
TASA	CENTROS URBANOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES	AGRICULTURA (RIEGO PARA EXPORTACIÓN)	INDUSTRIA	HIDRO - ELECTRICIDAD	GANANCIA PARA EL ESTADO (ESTIMACIÓN)
Tasa por el impacto de la captación de agua.	Calculada en función del volumen de agua consumido: por ejemplo 1 centavo dólares/m ³ consumido/año.	Calculada en función del volumen de agua consumido: por definir.	Calculada en función del volumen de agua consumido: por definir.	Calculada en función del volumen de agua consumido: por definir.	> 150 millones de dólares/año.
Tasa por la descarga de contaminación no tratada.	Calculada en función del volumen descargado: por ejemplo 1 centavo de dol./m ³ descargado/año.		Calculada en función del volumen descargado: por definir.		> 150 millones de dólares/año ¹⁷ .
Tasa por importación de pesticidas (aplicada a los importadores).		1 dólar/Kg. o L. de plaguicidas sello rojo (recaudado por Agrocalidad).			17 millones de dólares/año.

17 Considerando que la mitad de la población ecuatoriana vive en zona urbana.

TASA	CENTROS URBANOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES	AGRICULTURA (SITEMAS DE RIEGO PARA EXPORTACIÓN)	INDUSTRIA	HIDRO - ELECTRICIDAD	GANANCIA PARA EL ESTADO (ESTIMACIÓN)
Tasa por el represamiento del agua.				Calculada en función del volumen de agua consumido: por definir.	20 millones de dólares/año.

En el caso del acceso al agua potable, la aplicación de tasas no es contradictorio con el derecho humano al agua ya que las entidades de gestión de los sistemas de agua potable pueden establecer un volumen mínimo gratuito y tarifas diferenciadas en función de los sectores. Por ejemplo, en el caso de industrias que utilizan la red pública de agua potable, los organismos de gestión deberán aplicar tarifas más elevadas para estos usuarios.

En el caso del uso del agua para las actividades agrícolas, la contaminación generada por esta actividad es difícilmente controlable. Por lo tanto se propone aplicar una tasa por el uso de agro-químicos, contaminantes de origen agrícola más peligrosos para la salud humana y de la naturaleza. De esta manera se “castiga” a los más grandes consumidores de pesticidas del país, es decir los productores de productos destinados a la exportación. Según Campaña y Nieto (2011) se vendió en el territorio ecuatoriano 17 millones kilogramos o litros de pesticidas en 2003. Si consideramos que este consumo se mantuvo constante y que aplicamos una tasa de 1 dólares/ Kg. o L. de plaguicidas (recaudado por Agrocalidad), la SENAGUA podría disponer de una presupuesto anual adicional de 17 millones de dólares US.

Sin embargo, un sistema tarifario tiene que ser flexible. La aplicación de una tarifa o tasa es siempre el producto de una negociación. Se considera que para no provocar un rechazo por parte de la población, hay que empezar poco a poco. Estos procesos deben ser acompañados por la entrega de información. Se debe también tomar el tiempo de probar varias opciones antes de tomar una decisión final en cuanto al modelo tarifario a aplicar.



Conclusiones: cómo llegar a la aplicación de estos nuevos mecanismos

La propuesta del Foro de los Recursos Hídricos representa un giro de 180° en la manera de concebir la gestión del agua y en la concepción del rol del Estado.

Los políticos tienen que ser conscientes que ya no se puede sustentar artificialmente a las demandas inalcanzables de los usuarios. Es necesario ahora adaptar las prácticas humanas en función de lo que puede realmente ofrecer la naturaleza, y finalmente adaptar el uso del agua de los unos en función de las necesidades de los demás. Por lo tanto, el Estado central debe revisar de manera urgente sus roles. La solución del problema no se encuentra en la construcción de obras hidráulicas, por más votos electorales que pueden aportar (aunque no tanto ya que su construcción puede representar más conflictos).

Cada vez más, resolver los problemas de la gestión del agua involucra a más actores. Los problemas del agua implican a todos. Por ello se requiere fomentar la conformación de espacios de participación que incluyen a las entidades públicas, los gobiernos locales, usuarios del agua. Estos espacios, llamados consejos de cuenca en la Constitución, deben disponer de una total autonomía para poder discutir, elaborar y seguir la aplicación de planes locales del agua. Estos consejos deben representar a todos los actores, poniendo énfasis en la participación real de los usuarios, principales protagonistas de la gestión del agua.

El Estado tiene también que implementar de manera urgente un plan financiero solidario que permitirá realizar las acciones propuestas por estos espacios. Los mecanismos financieros deben involucrar la responsabilidad económica diferenciada de los usuarios en función de sus situaciones sociales, sin alterar el derecho humano al agua. Los que generan más ingresos a través del uso del agua deben pagar más. La aplicación de este principio permitirá financiar las campañas muy costosas para la descontaminación de los ríos y mitigación de los efectos negativos de las actividades humanas en las cuenca hidrográficas. También estos fondos adicionales permitirán pagar los costos que representan esta nueva institucionalidad y los nuevos roles que debe asumir la SENAGUA. La misma SENAGUA tiene que liderar la aplicación

Sin la aplicación de estas propuestas, el Ecuador seguirá cometiendo los mismos errores del pasado, hasta llegar sin duda a una situación que ya no se podrá revertir.

Bibliografía

AGRÓNOMOS Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS, 2011

- La gestión institucional y organizacional del riego en Ecuador. Análisis y propuestas para viabilizar la ejecución del plan nacional de riego y drenaje. Estudio elaborado para CESA, no publicado. Quito, Ecuador, mayo 2011. 55 p.

ALAVA, A., OTERO O., CADIER, E. y POURRUT, P., 1981

- Elementos básicos para la planificación de los recursos hídricos en el Ecuador. Quito: MAG, ORSTOM, 1981, 85 p.

AMPUERO, R., FAYSSE, N. y QUIROZ, F., 2005

- Experiencia de apoyo a la gestión de comités de agua potable en la zona peri-urbana de Cochabamba. Proyecto NEGOWAT, Centro AGUA - CERES. Cochabamba, Bolivia.

APOLLIN, F., NÚÑEZ P. y RUF T., 1998

- The Historical Development of Equity in Irrigation: Changes in Water Distribution in Urcuquí, Ecuador. In Searching for Equity. Rutgerd Boelens and Gloria Dávila, eds. p. 373-390.

BOELENS, R., 2003

- Local rights and legal recognition: The struggle for indigenous water rights and the cultural politics of participation. Paper presented at the Third World Water Forum, Kyoto, Japan 16-23 March 2003.

BREILH, J., 2007

- Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador. Ciencia & Salud Colectiva, 12(1), Mar 2007: 91-104.

FAO, 2007

- Los bosques y el agua. Unasylva, revista internacional de silvicultura e industrias forestales 58(4).

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2008

- El despojo del Agua. CAMAREN, Quito, Ecuador. 45 p.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2009

- Pronunciamiento del Foro de los Recursos Hídricos al Proyecto de la Ley de Recursos Hídricos aprobado por la Comisión de Soberanía Alimentaria. CAMAREN, Octubre, 2009. Quito, Ecuador, 57 p.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2010

- Posición frente a la última versión del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua. Junio 2010. CAMAREN, Quito, Ecuador. 16 p.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2011

- Documento de discusión del 6to encuentro nacional. CAMAREN, Quito, Ecuador. 282 p.

GASSELIN, P., 2000

- Le temps des roses. La floriculture et les dynamiques agraires de la région agropolitaine de Quito (Equateur). Thèse de Doctorat : Institut National Agronomique de Paris-Grignon, 2000, 587 p.

HUTTEL, C., ZEBROWSKI, C. y GONDARD P., 1999

- Paisajes agrarios del Ecuador. Tomo 119 de la serie "Travaux de l'Institut Français d'Etudes Andines". IFEA, IGM-IPGH, IRD y PUCE, Quito, Ecuador, 1999. 285 p.

JUAN, G., 2008

- Conflits de l'eau entre ville et campagnes. Analyses des liens d'interdépendance liés aux usages de l'eau du territoire Oyacachi, Equateur. IRC, Montpellier. 87 p.

LE GOULVEN, P., 2011

- Gestión estratégica del agua frente a los cambios globales, necesaria evaluación de las practicas. Presentación realizada en el Foro Andino del Agua. Perú, Lima, 2011.

MOLLE, F., MOLLINGA, P.P. and WESTER, P., 2009

- Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives* 2(3): 328-349.

PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAGE., 2011

- Versión de noviembre 2011 entregada por CESA. 267 p.

ROMÁN, P., 2010

- Lucha por Agua en la Costa Ecuatoriana. Dinámicas de los Conflictos por Acceso al Agua de Riego entre Pequeños y Grandes Productores Agrícolas: Un caso en el Río Boliche. Tesis de grado WUR. Universidad de Wageningen, Netherlands, septiembre 2010. 98 p.

RUF, T., 1994

- La Estructura de la Organización de Usuarios, el Rol del Estado y los Aspectos Legales Correspondientes: Una Reflexión sobre el Tema. In: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Universidad Nacional de Loja (UAIL) "Riego comunitario y organización de usuarios una guía para proyectos" Loja, Ecuador. Agosto 1994.

RUF, T. y LE GOULVEN, P., 1995

- Administración de los recursos en agua en los Andes ecuatorianos. Estructuras, balances, reglas y modelos. Fond documentaire ORSTOM n°42749 ex1, cote B. IRD, Montpellier, 9 octobre 1995. p. 203-213.

SENAGUA, 2010

- Informe de gestión 2008 – 2010, Una gestión diferente de los recursos hídricos. SENAGUA, Quito, 2010. 118 p.

ZAPATTA, A. y GASSELIN, P., 2005

- El Riego en el Ecuador: Problemática, Debate y Políticas. CAMAREN, Quito, Ecuador, 2005. 68 p.

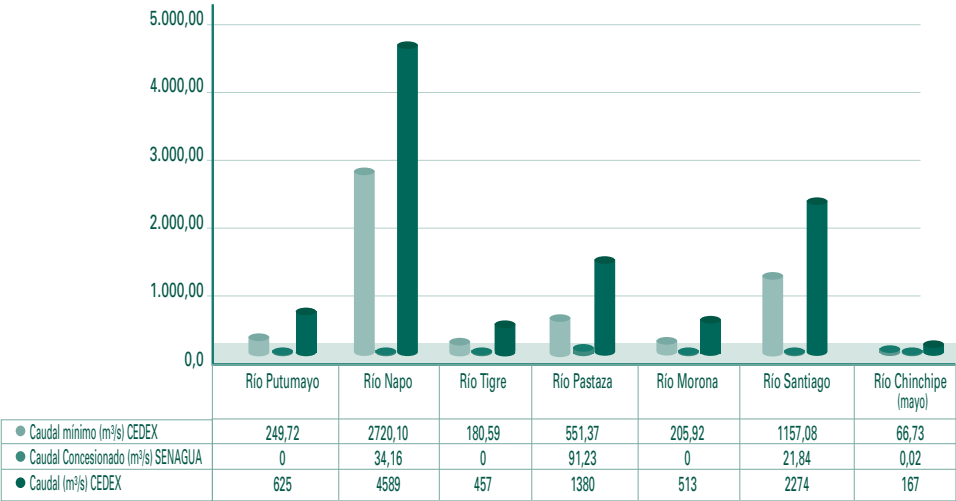
ANEXO 1

COMPARACIÓN ENTRE LOS CAUDALES Y CONCESIONES DE LOS SISTEMAS HIDROGRÁFICOS DEL PAÍS

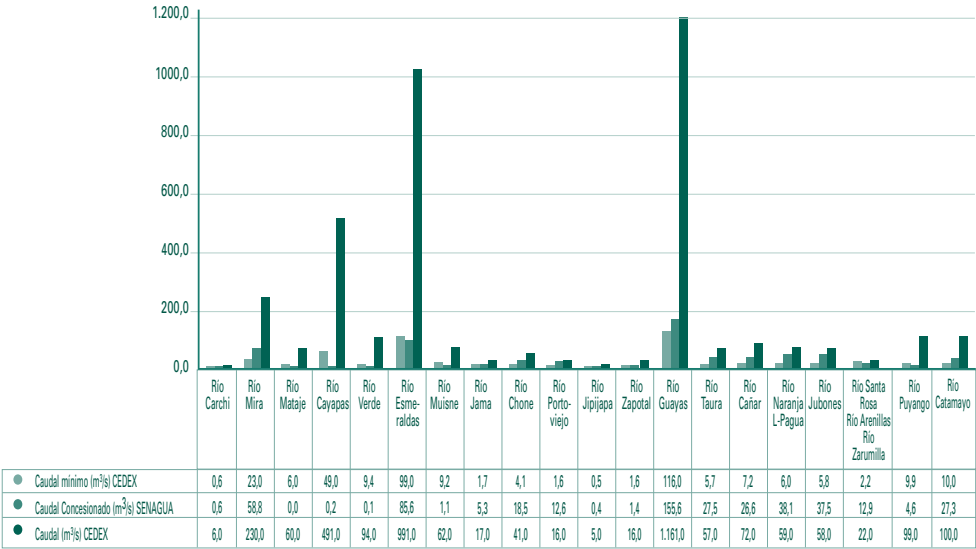
Código SENAGUA	Nombre hidrográfico SENAGUA	Nombre hidrográfico CEDEX	Caudal mínimo (m³/s) CEDEX	Caudal concesionado ³/s) SENAGUA	Caudal (m³/s) CEDEX	AREA (Km²) CEDEX	VERTIENTE
1	Río Carchi	Carchi	0,60	0,56	6	341	PACÍFICO
2	Río Mira	Mira-San Juan	22,99	58,76	230	6329	
3	Río Mataje	Mataje	5,99	0,00	60	821,0	
4	Río Cayapas	Cayapas	49,05	0,15	491	5919	
5	Río Verde	Verde	9,39	0,05	94	1970	
6	Río Esmeraldas	Esmeraldas	98,99	85,58	991	21418	
7	Río Muisne	Muisne Y Cojimies	9,19	1,07	62	3459	
8	Río Jama	Jama	1,70	5,34	17	2205	
9	Río Chone	Chone	4,10	18,51	41	2583	
10	Río Portoviejo	Portoviejo	1,60	12,63	16	2110	
11	Río Jipijapa	Jipijapa	0,50	0,37	5	2515	
12	Río Zapotal	Zapotal	1,60	1,41	16	7730	
13	Río Guayas	Guayas	115,97	155,60	1161	32674	
14	Río Taura	Taura	5,70	27,52	57	2630	
15	Río Cañar	Cañar	7,19	26,57	72	2462	
16	Río Naranjal-Pagua	Balao	5,99	38,14	59	3470	
17	Río Jubones	Jubones	5,79	37,46	58	4926	
18	Río Santa Rosa	Arenillas-Zarumilla- Sta Rosa	2,20	12,88	22,00	2340,00	
19	Río Arenillas						
20	Río Zarumilla						
21	Río Puyango	Puyango-Tumbez	9,89	4,63	99	4965	
22	Río Catamayo	Catamayo-Chira	9,99	27,33	100	11012	
23	Puná	Puna	N/E	0,14	N/E	N/E	

Código SENAGUA	Nombre hidrográfico SENAGUA	Nombre hidrográfico CEDEX	Caudal mínimo (m³/s) CEDEX	Caudal concesionado (m³/s) SENAGUA	Caudal (m³/s) CEDEX	AREA (Km²) CEDEX	VERTIENTE
24	Galápagos	Galapagos	N/E	N/E	50	8006	
25	Río Putumayo	San Miguel- Putumayo	249,72	0,00	625	7629	AMAZONAS
26	Río Napo	Napo-Curaray- Aguarico	2720,10	34,16	4589	61766	
27	Río Tigre	Tigre	180,59	N/E	452	6450	
28	Río Pastaza	Pastaza	551,37	91,23	1380	20543	
29	Río Morona	Morona	205,92	N/E	513	7236	
30	Río Santiago	Santiago-Cenepa	1157,08	21,84	2274	32282	
31	Río Chinchipe (Mayo)	Mayo-Chinchipe	66,73	0,02	167	3720	

CAUDALES DE SISTEMAS HIDROGRÁFICOS VERTIENTE AMAZONAS



CAUDALES DE SISTEMAS HIDROGRÁFICOS VERTIENTE PACÍFICO



EXPERIENCIAS Y CASOS REGIONALES



El caso Texaco: una lucha por la vida

Vanessa Barhm
Unión de afectadas y afectados por Texaco

Entre 1964 y 1990 Chevron (antes Texaco) fue operadora de una concesión petrolera en la Amazonía ecuatoriana. Durante sus operaciones la compañía perforó más de 350 pozos y construyó más de una veintena de estaciones de producción en el nororiente del Ecuador¹. La tecnología utilizada por Texaco fue totalmente inadecuada y ocasionó una grave catástrofe ambiental². Sistemáticamente suelos y sistemas fluviales fueron contaminados, causando efectos devastadores sobre la vida, salud, cultura y medio ambiente de la población. Es de particular preocupación la afectación ocasionada por Texaco y otras compañías petroleras a los recursos hídricos de la zona, pues estos se encuentran extensamente

1 HBT AGRA Ltd . Evaluación medioambiental del campo petrolífero del Consorcio Petroecuador - Texaco, Vol. 1 - Informe de la auditoría medioambiental. Octubre de 1993. En el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron a partir de la foja 10785, Cuerpo 98.

2 Beltman Douglas. Chevron's Negligently Substandard Oilfield Waste Disposal Practices in Ecuador.

contaminados y decenas de miles de personas dependen de ellos para su subsistencia. Producto del desastre ambiental ocasionado por la petrolera norteamericana, comunidades indígenas y campesinas de la Amazonía ecuatoriana iniciaron en 1993 un proceso judicial contra Texaco, demandando la reparación integral de la zona afectada. Este juicio representa para las comunidades amazónicas una verdadera lucha por la vida.

Contaminación a los recursos hídricos de la zona

Los recursos hídricos del nororiente ecuatoriano han sido severamente afectados por las actividades petroleras. El agua, que la población de la zona utiliza a diario y de la cual depende para subsistir, contiene cantidades significativas de sustancias contaminantes. A lo largo de los años se han realizado varios estudios que muestran la extensa contaminación de las fuentes de agua en la antigua zona de influencia de Texaco. A continuación se resume los principales hallazgos.

Estudio CESR³

En 1994, poco tiempo después de que Texaco abandone el país, un grupo de especialistas del CESR (Centro para los Derechos Sociales y Económicos), realizaron un estudio en la antigua área de concesión de Texaco. Este estudio arrojó resultados sobre el estado de contaminación en el que se encontraba la zona. Estos resultados fueron recogidos en la publicación “Violaciones de derechos en la Amazonia de Ecuador: Las consecuencias humanas en el desarrollo del petróleo”. Durante el estudio se realizó el análisis de varias muestras de agua utilizada por las comunidades locales para beber, bañarse y pescar; además de que también se analizaron muestras del agua desechada por las instalaciones petroleras. Los análisis demostraron que el agua desechada al ambiente por la industria petrolera, contenía niveles extremadamente altos de

3 Jochnick Chris, Normand Roger y Zaidi Sarah. 1994. Violaciones de Derechos en la Amazonía ecuatoriana, las consecuencias humanas del desarrollo petrolero. Ediciones Abya-Yala. Hombre y Ambiente 30 Número Monográfico.

componentes tóxicos como hidrocarburos aromáticos policíclicos y componentes orgánicos volátiles⁴. Por otro lado, los análisis de laboratorio revelaron que las muestras de agua utilizada por los pobladores para bañarse, beber y pescar contenían niveles de hidrocarburos aromáticos policíclicos de entre 10 y 1000 veces mayores que los establecidos por la EPA (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos)⁵.

Informes de auditorías internas de Texaco

Cuando Texaco salió del Ecuador, a principios de la década de los noventa, se contrataron a dos empresas consultoras para que realicen auditorías ambientales del área de concesión. HBT Agra Ltd. fue contratada por Petroecuador y Texaco mientras que Fugro-McClelland fue contratada por la compañía norteamericana para que realice una auditoría ambiental paralela. Los informes presentados por ambas empresas evidenciaron que Texaco actuó de forma negligente hacia el ambiente durante sus operaciones. Aunque los estándares con los que se midió la contaminación en estos informes fueron bastante bajos y de que el objetivo de éstos fue determinar de forma general la situación ambiental de la zona (no específicamente para el agua), éstos evidencian la existencia de afectación a los recursos hídricos.

El informe elaborado por HBT Agra⁶, reconoce los efectos perjudiciales que tuvieron las actividades de Texaco sobre las fuentes de agua de las áreas aledañas a los pozos y estaciones operados por la petrolera. En este se establece que “las actividades de desarrollo y producción de los campos petroleros han causado contaminación de suelo y agua en algunos lugares de la concesión. Se observó que hubo contaminación de suelo y agua se observó en las plataformas de pozos, estaciones de producción y a lo largo de caminos, líneas de flujo y tuberías secundarias⁷”. En este informe además se señala que las corrientes de agua residual eran descargadas

4 Idem. página 13.

5 Idem.

6 HBT AGRA. Evaluación medioambiental del campo petrolífero del Consorcio Petroecuador - Texaco, Vol. 1 - Informe de la auditoría medioambiental. Octubre de 1993. En el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron a partir de la foja 10785, Cuerpo 98.

7 HBT AGRA. En el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron foja 10827, Cuerpo 98.

en “arroyos cercanos”⁸ y que no se efectuaba “ninguna prueba en el agua residual previa a su disposición en el río”⁹. También se indica que “numerosos arroyos y ríos fluyen a través del área de concesión” y que “el agua producida, el agua que resulta de los lavados de los vehículos y equipos, los derrames superficiales de las concesiones y estaciones, así como las descargas de fosos son desviadas o descargadas a estas corrientes”¹⁰. Se manifiesta además que “el agua producida es descargada en un arroyo local o río, y en algunos casos, directamente en la selva”.¹¹ Con respecto a las aguas subterráneas el informe menciona que



“un programa de monitoreo de agua subterránea se reportó que inició en Shushufindi en 1990. (...). Los operadores reportan la presencia de contaminación superficial y subsuperficial”. Y que “No se ha desarrollado un programa de monitoreo de agua subterránea en Lago Agrio, Sacha o Auca. Los operadores no se han percatado de la contaminación de agua subterránea”.¹² Este informe evidencia las afectaciones ocasionadas por Texaco a las fuentes hídricas.

La auditoría elaborada por la consultora Fugro-McClelland¹³ es considerada parcializada en favor de la compañía, entre otras razones, porque fue Texaco quien contrató unilateralmente a la consultora¹⁴. Sin embargo a pesar de

8 Idem. reverso foja 10814, Cuerpo 98.

9 Idem.

10 Idem.

11 Idem. Foja 10816, Cuerpo 98.

12 Idem. Foja 10815, Cuerpo 98.

13 Fugro-McClelland. Auditoría medioambiental de campo final para las prácticas, 1964-1990, Consorcio Petroecuador Texaco preparado por Fugro-McClelland West para Texaco Petroleum Company. Octubre de 1992. En el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron a partir de la foja 10641, Cuerpo 97.

14 Documento de alegato final preparado por los demandantes en el caso Aguinda et al contra Chevron, entregado en la Corte el 17 de enero del 2011.

aquello, es posible encontrar en este informe evidencia de contaminación ocasionada por las operaciones de la petrolera norteamericana. En el documento elaborado por Fugro-McClelland se establece que: “la auditoría identificó contaminación por hidrocarburos que requería remediación en todas las instalaciones de producción y en la mayoría de los sitios de perforación. (...) Existían diferentes grados de contaminación de petróleo crudo en muchos sitios de pozo inspeccionados. También se observó contaminación por hidrocarburos en las instalaciones de producción. (...) Finalmente, toda el agua de formación de las instalaciones de producción era descargada a arroyuelos y arroyos (...)”.¹⁵ En esta auditoría además se tomaron muestras de agua donde se evidencia la presencia de contaminantes relacionados con el petróleo en cantidades que ponen en riesgo la salud de la población y el ambiente. En el informe se establece que se encontró cloruros en cantidades de hasta 33000 ppm y valores de hidrocarburos de hasta 3,5 ppm¹⁶. Estos valores sobrepasan los límites establecidos en la legislación ecuatoriana actual.

Estudio de Miguel San Sebastián, B. Armstron y C. Stephen¹⁷

En el año 1999, el doctor Miguel San Sebastián conjuntamente con otros científicos, tomaron muestras de agua superficial alrededor de la zona operada por Texaco. Sobre éstas realizaron análisis de laboratorio para medir contaminantes de petróleo. Este muestreo se lo hizo como parte de un estudio que pretendía determinar como finalizaban los embarazos entre mujeres viviendo en las proximidades de campos petroleros. El análisis de agua se realizó con el fin de determinar la exposición de las mujeres a la contaminación petrolera. Las muestras se tomaron en lugares donde las comunidades obtienen agua para beber, bañarse y lavar la ropa¹⁸. En total se tomaron 20 muestras en riachuelos y ríos alrededor de 9 comunidades expuestas a la contaminación¹⁹. Los resultados de las muestras de agua

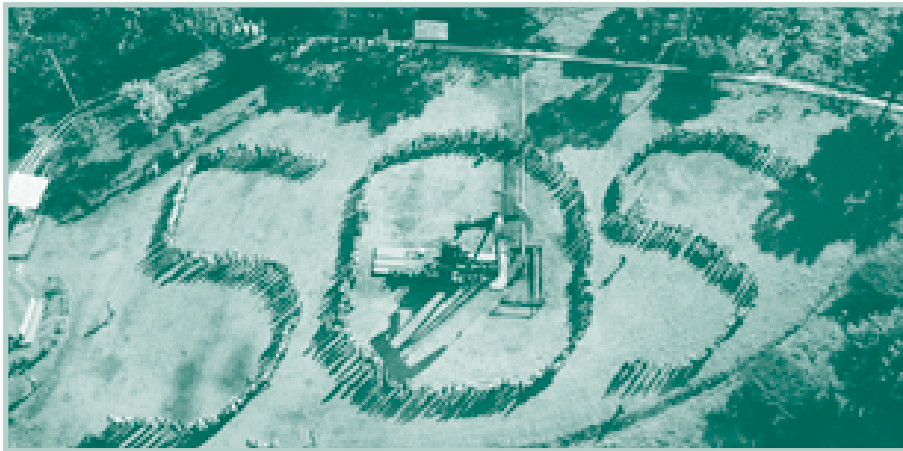
15 Fugro-McClelland, En el expediente del caso Aguinda etal contra Chevron foja 10645, Cuerpo 97.

16 Idem. Foja 10676, Cuerpo 97.

17 San Sebastián Miguel, B. Armstrong, C. Stephens. 2002. Outcomes of Pregnancy among women living in the proximity of Oil Fields in the Amazon of Ecuador. International Journal of Environmental and Occupational Health 8(4): 312-319.

18 Idem. página 313.

19 Idem.



arrojaron que 18 de las 20 muestras sobrepasan el límite europeo de TPH para agua potable de 0.01ppm²⁰. Las concentraciones de TPH de las muestras oscilaron entre los 0.02 partes por millón y 2.883 ppm²¹.

Inspecciones Judiciales durante el proceso judicial

En la etapa probatoria del juicio seguido contra la compañía Chevron en Ecuador se realizaron inspecciones judiciales de pozos y estaciones que fueron operados por la petrolera norteamericana. Se realizaron en total inspecciones en 56 sitios distintos²². Durante estos procesos se tomaron miles de muestras que fueron analizadas en laboratorios²³. En las inspecciones judiciales se encontró que existen contaminantes que exceden el límite legal en cada uno de los sitios donde éstas se realizaron²⁴. La mayor parte de muestras fueron tomadas en suelos; la presencia de contaminantes en éstos implica una amenaza para las fuentes hídricas ya que pueden existir filtraciones. Además en varios

20 Idem. Páginas 314 y 315.

21 Idem. Página 314.

22 Corte Provincial de Sucumbios. Sentencia emitida en primera instancia, por el juez Nicolás Zambrano, dentro del caso Aguinda et al contra Chevron. 14 de febrero del 2011. Página 38.

23 Idem. Página 99.

24 Peritaje Global, Ingeniero Richard Cabrera, Anexo E (Marzo de 2008). Parte del el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron.

sitios se tomaron muestras de agua, algunas de las cuales arrojaron la presencia de contaminantes peligrosos para la salud humana. Algunos de los componentes químicos que se encontraban sobre el límite legal y que fueron encontrados en muestras de agua son: Bario²⁵, Benzo-a-Antraceno²⁶, Benzo-a-Pireno²⁷, Cadmio²⁸, Cromo²⁹, Cromo VI, Cobre, Fenantreno³⁰, Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos (HAPs)³¹, Indeno-123cd-Pireno³², Naftaleno³³, Níquel³⁴, Plomo³⁵, Hidrocarburos totales de petróleo (TPHs)³⁶ y Zinc³⁷.

Informe de Cabrera

Durante el litigio en el Ecuador se realizó también un examen pericial global, éste fue encomendado por la corte al Ingeniero Richard Cabrera. Durante la elaboración de su informe el perito muestreó cuarenta y cinco sitios operados por Texaco, un tercio de los cuales habían sido operados de manera exclusiva por la petrolera norteamericana³⁸. En los análisis

- 25 El bario afecta al sistema cardíaco, reproductor y gastrointestinal. Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades del gobierno de EE.UU. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=57>.
- 26 El Benzo(a)antraceno, forma parte del grupo de los Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos (HAPs), estos producen problemas hepáticos, dermatológicos y del sistema inmunológico <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=25>.
- 27 IDEM. Esta sustancia forma también parte de los HAPs.
- 28 El cadmio es carcinógeno, además de que afecta a los sistemas: cardiovascular, gastrointestinal, neurológico, renal, reproductor y respiratorio. Produce también malformaciones genéticas. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=15>.
- 29 El cromo es carcinógeno, además de que afecta a los sistemas: inmunológico, renal y respiratorio. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=17>.
- 30 Esta sustancia es un HAP ver nota al pie número 25.
- 31 Ver nota al pie número 25.
- 32 Esta sustancia es un HAP ver nota al pie número 25.
- 33 El naftaleno es un carcinógeno que afecta a los sistemas: hematológico, hepático, neurológico, ocular y respiratorio. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=43>.
- 34 El níquel es un carcinógeno que afecta a los sistemas: cardiovascular, inmunológico, respiratorio y dermatológico. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=44>.
- 35 El plomo produce malformaciones genéticas y afecta a los sistemas: Cardiovascular, Gastrointestinal, hematológico, neurológico, ocular, renal, reproductor y musculo esquelético. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=22>.
- 36 Puede producir malformaciones genéticas y afectan a los sistemas: renal, hematológico, inmunológico y hepático. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=75>.
- 37 El zinc afecta a los sistemas: hematológico, gastrointestinal y respiratorio. <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=54>.
- 38 Peritaje Global, Ingeniero Richard Cabrera, Anexo E (Marzo de 2008). Parte del el expediente del caso Aguinda etal contra Chevron.

realizados por Cabrera se encontraron contaminantes sobre el límite establecido en la legislación ecuatoriana en casi todos los sitios. Solamente en tres lugares no se encontró contaminantes sobre los estándares. Durante el peritaje se tomó muestras de suelo, agua y sedimentos para ser analizadas en laboratorio. En los análisis se encontró que en la mayor parte de sitios existían excesos sobre los límites legales de TPH para agua, suelo o sedimentos. Además muestras de agua y sedimento de algunos de los pozos mostraron tener exceso de sustancias nocivas como: bario, benz(a)antraceno, benzo(a)pireno, naftaleno y el cromo VI³⁹.

Técnicas deficientes de Texaco causantes de la contaminación de la zona

En el caso de la antigua área de concesión de Texaco, las deficientes prácticas y técnicas operacionales⁴⁰ de la petrolera han ocasionado la devastación de gran parte de los esteros y ríos del lugar. Texaco afectó a las fuentes hídricas de la zona de diversas maneras. Los constantes derrames⁴¹, muchos de los cuales fueron vertidos directamente en los caudales de agua, constituyeron una de las formas de esta afectación. La petrolera también regó las carreteras y caminos con petróleo para que el polvo no se levante; con la lluvia estos hidrocarburos fueron arrastrados a los esteros y ríos⁴². Las prácticas de Texaco no solamente afectaron al agua superficial sino también al agua lluvia; la quema de gas y otros desechos de petróleo produjo la contaminación de la lluvia⁴³. Aunque sin duda alguna las practicas antes mencionadas tuvieron un grave impacto sobre los recursos hídricos de la zona, las actividades de la petrolera que resultaron ser más devastadoras fueron la descarga en el ambiente de agua de formación y la construcción de cientos de piscinas de desecho sin ningún recubrimiento. Los efectos de estas prácticas fueron extensivos,

39 Idem.

40 Powers Bill, M. Quarles. "El Manejo de Desechos de Texaco en Ecuador fue ilegal y violó los estándares de la industria". Abril del 2006. En el expediente del caso Aguinda et al contra Chevron a partir de la foja 103327, Cuerpo 943.

41 Oilwatch. Chevron, mano derecha del imperio. Acción Ecológica. Julio, 2005. Página 29.

42 Idem. página 30.

43 Idem. página 32.

contaminando gran parte del agua superficial y subterránea que los habitantes de la zona utilizan para subsistencia.

Descarga de agua de formación

Desde la década de los treinta la industria petrolera ha conocido que el agua de formación puede resultar perjudicial para las personas y los ecosistemas⁴⁴. Esta sustancia contiene: metales pesados, altos niveles de sales, componentes petrolíferos y sustancias químicas utilizadas durante la producción de petróleo. La reinyección del agua de formación en las profundidades del subsuelo ha sido la práctica común de disponer de ésta, en los Estados Unidos por varias décadas⁴⁵. Tal es así que incluso Texaco contaba desde los setenta con patentes de técnicas para la reinyección del agua de formación⁴⁶. La petrolera tenía pleno conocimiento sobre el peligro para el ambiente que implicaba el desechar esta sustancia sin el tratamiento adecuado, incluso en una publicación de 1962 del Instituto Americano del Petróleo (API) uno de sus técnicos de Texaco establece los métodos adecuados para disponer del agua de formación⁴⁷. A pesar de los riesgos para el ambiente y la población la compañía petrolera descargó, en el nororiente ecuatoriano, miles de millones de galones de agua de formación directamente en el ambiente. El representante legal de la compañía en el país ha afirmado que Texaco descargó 15.834 millones de galones de esta sustancia⁴⁸.

44 Documento de alegato final preparado por los demandantes en el caso Aguinda etal contra Chevron, entregado en la Corte el 17 de enero del 2011.

45 Beltman Douglas. Chevron's Negligently Substandard Oilfield Waste Disposal Practices in Ecuador, página 3.

46 El 29 de marzo de 1972 Texaco solicitó una patente en los Estados Unidos para una "invención que pertenece al campo de la disposición subterránea de flujos de desperdicios líquidos", o, en otros términos, un método de reinyección mejorado. La patente, fue obtenida en junio 18 de 1974. Los documentos de patentes se encuentran en el expediente del caso Aguinda etal contra Chevron, en la foja 104363.

47 Instituto Americano del Petróleo. Principios de la producción de gas y petróleo, libro 1 de la serie de Entrenamiento Vocacional". segunda edición. 1962 - Nueva York. En el expediente del caso Aguinda etal contra Chevron, en la foja 158755, cuerpo 1489. En capítulo de "problemas especiales" escrito en parte por un técnico de Texaco se establece el cuidado que especial que se debe tener con el agua de producción.

48 Carta de Rodrigo Pérez Pallares al Director de la revista Vistazo. 16 de marzo de 2007. En el expediente del caso Aguinda etal contra Chevron, en la foja 140601, cuerpo 1307.

Construcción de piscinas sin recubrimiento

Durante sus operaciones, en el país, Texaco construyó más de ochocientas piscinas sin recubrimiento para la eliminación de los desechos asociados con la exploración y producción de petróleo⁴⁹. Los desechos depositados contienen altos niveles de sustancias tóxicas⁵⁰. Desde hace varias décadas la industria petrolera ha tenido conocimiento de que las piscinas filtran su contenido en el ambiente, por lo tanto se ha exigido que cuenten con recubrimiento y que éstas sean solamente usadas como depósitos temporales⁵¹. Texaco nunca utilizó recubrimiento ni tampoco eliminó los desechos de las piscinas. Los desechos fueron simplemente cubiertos con tierra, hasta el día de hoy éstos se filtran a las fuentes de agua subterránea de las que la población local depende⁵².

Efectos sobre la salud de la población

El petróleo y los desechos relacionados con su producción contienen varios elementos que pueden resultar dañinos para la salud humana. A causa del manejo inadecuado por parte de Texaco de estos elementos, los pobladores de la zona se han visto expuestos a su toxicidad y han desarrollado una serie de enfermedades. Estudios científicos realizados en el área confirman que los índices de leucemia infantil, cáncer, abortos espontáneos, problemas de la piel, problemas respiratorios y otras enfermedades son excesivamente altos⁵³. La contaminación del agua ha resultado ser particularmente perjudicial para la salud de la población. En la zona no existen sistemas de agua potable adecuados, por tanto las personas dependen para su subsistencia del agua superficial y subterránea

49 Corte Provincial de Sucumbios. Sentencia emitida en primera instancia, por el juez Nicolás Zambrano, dentro del caso Aguinda et al contra Chevron. 14 de febrero del 2011. Página 125.

50 Idem.

51 Beltman Douglas. Chevron's Negligently Substandard Oilfield Waste Disposal Practices in Ecuador, página 4.

52 Corte Provincial de Sucumbios. Sentencia emitida en primera instancia, por el juez Nicolás Zambrano, dentro del caso Aguinda et al contra Chevron. 14 de febrero del 2011.

53 Ver: UPPSAE (Unión de Promotores Populares de Salud de la Amazonía Ecuatoriana), "Culturas bañadas en petróleo. Diagnóstico de salud realizado por promotores, SAN SEBASTIÁN, M. y HURTIG, A, "Informe Yana Curi. Hurting AK. and San Sebastián M., "Incidence of Childhood Leukemia and Oil Exploitation in the Amazon Basin of Ecuador". MALDONADO, Adolfo; NARVAEZ, Alberto. 2003. "Ecuador ni es, ni será ya, país amazónico. Inventario de impactos petroleros . San Sebastián Miguel, B. Armstrong, C. Stephens. 2002. Outcomes of Pregnancy among women living in the proximity of Oil Fields in the Amazon of Ecuador.

que se encuentra en el ambiente. Aunque muchos de los pobladores conocen de los efectos perjudiciales del uso del agua contaminada, no tienen más opción que las de continuar consumiendo y utilizando esta agua.

Proceso judicial

Producto de los graves daños ocasionados por Texaco en la Amazonía ecuatorianas, en 1993 un grupo de indígenas y campesinos de la zona iniciaron un proceso judicial contra la compañía, en la ciudad de Nueva York. Durante 9 años la petrolera luchó para que se desestime el caso y sea trasladado al Ecuador. En el 2002 la Corte de Apelaciones de Nueva York desestimó el caso y en el 2003 las comunidades lo presentaron nuevamente en el Ecuador. El juicio en el país constó de más de 240000 páginas, entre las que se incluían 118 informes de expertos, cientos de documentos de pruebas y más de 64000 resultados de laboratorio. Después de 8 años de iniciado el proceso en el Ecuador, el 14 de febrero del 2011, el Presidente de la Corte Superior de Sucumbíos emitió sentencia condenatoria contra Chevron. El juez determinó que la petrolera debía pagar 8.646.160.000 millones de dólares para la reparación de daños. Esta cifra contempla la reparación de diferentes componentes entre los que se incluye: la limpieza de suelos, la remediación de sedimentos, la implementación de un sistema de agua, la regeneración de ecosistemas, la recuperación cultural, la implementación de un sistema de salud y un fondo para tratamientos de cáncer. Además de la reparación, la compañía debe pagar un diez por ciento adicional contemplado en la Ley de Gestión Ambiental, las costas judiciales y un cien por ciento del valor de reparación adicional por negarse a realizar una disculpa pública a la población afectada por sus operaciones. La sentencia fue ratificada el 3 de enero del 2012 en apelación y al momento es plenamente ejecutable. La cifra total que la petrolera debe pagar a los pobladores del nororiente ecuatoriano es de 19.041'414.529 millones de dólares. En la sentencia del juez se establece también que todos los fondos deben ir a un fideicomiso, para garantizar el buen uso de los fondos y que estos cumplan con los objetivos colectivos establecidos⁵⁴.

54 Corte Provincial de Sucumbíos. Sentencia emitida en primera instancia, por el juez Nicolás Zambrano, dentro del caso Aguinda et al contra Chevron. 14 de febrero del 2011.

Se ha empezado ya con los procedimientos de cobro o ejecución de la sentencia. En el Ecuador se ha determinado el embargo de todos los bienes que Chevron posee en el país, entre estos se incluyen: la deuda de 96'355.369 US dólares que mantiene el estado ecuatoriano con la compañía por un arbitraje internacional, varias marcas como Chevron, Texaco, Ursa, Havoline, Doro, entre otras, y los beneficios pecuniarios sobre éstas. En vista de que los bienes de la petrolera en el Ecuador no alcanzan a cubrir ni la centésima parte de la deuda los demandantes se han visto obligados a acudir a otras jurisdicciones. En el 2012 se ha iniciado procesos de reconocimiento de sentencia extranjera en Canadá, Brasil y Argentina. En este último país además se ha determinado el congelamiento de varios bienes de la petrolera. En los próximos meses los demandantes esperan comenzar con nuevas acciones de ejecución que les permitan el cobro de los valores de la sentencia y obtener al fin la tan ansiada reparación.

✿ Conclusiones

Las actividades petroleras en el nororiente de la Amazonía ecuatoriana han tenido consecuencias perjudiciales sobre el ambiente y la población local. La contaminación de las fuentes de agua es quizás una de las formas en que más se ha afectado a los habitantes de la zona, pues principalmente



es a través de este medio que las personas se exponen a las sustancias tóxicas relacionadas con la exploración y explotación de petróleo. En el caso de la antigua área de concesión de Texaco, se han realizado varios estudios donde se evidencia la presencia de contaminantes en los recursos hídricos, también ha habido investigaciones que han determinado la existencia de una mayor tasa de enfermedades en el área.

A causa de las calamitosas condiciones en las que se encuentra el ambiente y la población de la antigua área de operación de Texaco, hace casi 20 años, se inició un proceso judicial demandando a la petrolera la reparación de los daños. Como ya se mencionó, en el 2011 se obtuvo sentencia de primera instancia, la cual fue ratificada en apelación. Esta decisión judicial contempla como punto primordial la garantía del derecho humano al agua de la población local. Vemos que entre las formas de compensación otorgadas se incluye la elaboración de un sistema de agua potable y la limpieza de los sedimentos, los cuales tendrán efectos directo sobre la calidad del agua que la población consume. Además se establece la limpieza de los suelos de las piscinas, con lo que se eliminará una fuente de contaminación de agua subterránea y superficial. La restauración de ecosistemas influirá también en la mejora de las propiedades del agua, pues mejorará la calidad del ambiente en general.

Comprendiendo la situación actual se considera que es de primordial importancia que se ejecute la sentencia en este juicio y que se empiecen con los trabajos de reparación. Mientras no exista una reparación integral de la zona, los habitantes del nororiente ecuatoriano continuarán viviendo en condiciones en que sus derechos fundamentales son vulnerados.

Bibliografía

Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades del gobierno de EE.UU. Efectos a la salud de varios componentes químicos. *disponible en:* <http://www.atsdr.cdc.gov>

BELTMAN Douglas

- Chevron's Negligently Substandard Oilfield Waste Disposal Practices in Ecuador.

BERISTAIN Carlos, PAÉZ Darío y FERNÁNDEZ Itziar

- Las palabras de la selva. Hegoa. Bilbao, 2008.

FUGRO-MCCLELLAND

- Auditoría medioambiental de campo final para las prácticas, 1964-1990, Consorcio Petroecuador Texaco preparado por Fugro-McClelland West para Texaco Petroleum Company. Octubre de 1992.

HBT AGRA LTD

- Evaluación medioambiental del campo petrolífero del Consorcio Petroecuador - Texaco, Vol. 1 - Informe de la auditoría medioambiental. Octubre de 1993.

HURTING AK. and SAN SEBASTIÁN M.

- Incidence of Childhood Leukemia and Oil Exploitation in the Amazon Basin of Ecuador, International Journal of Occupational and Environmental Health, 2004 Jul-Sep; 10(3):245-50.

INSTITUTO AMERICANO DEL PETRÓLEO

- Principios de la producción de gas y petróleo, libro 1 de la serie de Entrenamiento Vocacional. segunda edición. 1962 - Nueva York.

JOHNICK Chris, NORMAND Roger y ZAIDI Sarah, 1994

- Violaciones de Derechos en la Amazonía ecuatoriana, las consecuencias humanas del desarrollo petrolero. Ediciones Abya-Yala. Hombre y Ambiente 30 Número Monográfico.

MALDONADO Adolfo y NARVAEZ Alberto, 2003

- Ecuador ni es, ni será ya, país amazónico. Inventario de impactos petroleros -1. Edil. Acción Ecológica. Quito. Ecuador.

OILWATCH. CHEVRON

- Mano derecha del imperio. Acción Ecológica. Julio, 2005.

POWERS BILL, M. QUARLES

- El Manejo de Desechos de Texaco en Ecuador fue ilegal y violó los estándares de la industria". Abril del 2006.

SAN SEBASTIÁN y A.K. HURTIG

- Oil exploitation in the Amazon basin of Ecuador: a public health emergency, Pan Am. J. of Public Health (2004).

SAN SEBASTIÁN Miguel, B. Armstrong, C. Stephens, 2002

- Outcomes of Pregnancy among women living in the proximity of Oil Fields in the Amazon of Ecuador. International Journal of Environmental and Occupational Health 8(4): 312-319.

SAN SEBASTIÁN MIGUEL Y HURTIG, A.

- Informe Yana Curi.- Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunarriz.- Coca-Ecuador.- 2002.

UPPSAE (Unión de Promotores Populares de Salud de la Amazonía Ecuatoriana), 1993

- Culturas bañadas en petróleo. Diagnóstico de salud realizado por promotores. Edil. Abya Yala. Lago Agrio. Ecuador.

DOCUMENTOS EN EL EXPEDIENTE JUDICIAL DEL CASO AGUINDA ETAL. CONTRA CHEVRON

- Carta de Rodrigo Pérez Pallares al Director de la revista Vistazo.
- 16 de marzo de 2007. En el expediente del caso Aguinda *etal* contra Chevron, en la foja 140601, cuerpo 1307.
- Documento de alegato final preparado por los demandantes en el caso Aguinda *etal* contra Chevron, entregado en la Corte el 17 de enero del 2011.
- Corte Provincial de Sucumbíos. Sentencia emitida en primera instancia, por el juez Nicolás Zambrano, dentro del caso Aguinda *etal* contra Chevron. 14 de febrero del 2011.
- Oficina de patentes de los EE. UU. 3.817.859. Patentes de tecnología de reinyección de agua. 18 de junio de 1974.
- Peritaje Global del Ingeniero Richard Cabrera.



Experiencia de veeduría en la cuenca del Jubones

Sistematización: María Isabel Cordero, SENDAS

Antecedentes

Se parte de reconocer la necesidad e importancia que tienen las organizaciones sociales que trabajar en torno a los recursos hídricos, de fortalecer sus capacidades y destrezas para hacer efectivo su derecho a la participación ciudadana y por ende a todas las dinámicas y herramientas que esta ofrece.

En este marco, impulsado por una alianza entre SENDAS, CAMAREN, PROTOS y PAS ANDINO, se impulsa un proceso de formación a líderes de organizaciones de sistemas de agua en la cuenca del Jubones, en tres ejes ambiente, agua y control social. Resultado efectivo de este proceso

en el cual participaron 27 personas representantes de 11 cantones de la cuenca del Jubones, por iniciativa del propio grupo, se inicia un ejercicio de veeduría a nivel de cuenca.

En este documento se muestra una síntesis de la experiencia desarrollada por un grupo de personas de la comunidad ejerciendo su derecho a la veeduría sobre asuntos de interés general, en este caso sobre gestión en saneamiento de aguas servidas de algunos municipios de la cuenca del Jubones, ubicada al sur del Ecuador.



Implementación de la veeduría

Para poner en marcha el ejercicio de veeduría en la cuenca del Jubones, fue necesario en primer lugar contar con el aval del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), y proceder según el reglamento de control social y participación ciudadana, así se formaron y acreditaron 18 veedores, representantes de 7 cantones de la cuenca del Jubones.

El siguiente paso fue la definición del objeto de veeduría, los cantones a ser analizados, y las herramientas a utilizar para este ejercicio, así se definió un cronograma de trabajo y las responsabilidades y tareas a ser



cumplidas por cada integrante. A la par de esta tarea se buscó asesoría especializada en el tema desde una mirada técnica, pero también desde un aporte político estratégico, que permita comprender y conocer la dinámica del sector público, específicamente de los Municipios, como entes responsables del objeto de veeduría.

Así se levanto información desde dos frentes, el primero que consistía en hacer valer la ley de transparencia y obtener toda la información posible de los Municipios en materia de planificación, inversión e informes de resultados en lo que se refería a gestión en saneamiento de aguas servidas; y por otro lado se realizaron 144 encuestas de percepciones a la ciudadanía de los 9 cantones. El análisis de la información obtenida desde las entidades y de la ciudadanía, y la triangulación de la información facilitada por los diferentes actores involucrados en el proceso, así como el aporte de técnicos que conocen del tema, permitió elaborar un informe de veeduría que aporte a una gestión más eficiente en el tema, además de que el grupo cuenta ahora con una real experiencia de participación ciudadana y puede desde esta práctica afirmar como se vive este derecho.

Principales resultados de la veeduría

Se debe tener presente que este ejercicio de veeduría permitió tener dos resultados exitosos, el uno hace referencia a los hallazgos propios del ejercicio, y el otro con igual o hasta mejores impactos, la riqueza de la experiencia con todos los aspectos negativos y positivos que esta dejó en el grupo.

Del tema de veeduría

Se evidenció que la población de la cuenca del Jubones no está satisfecha con el servicio de saneamiento en sus comunidades, lo cual incluye servicios de agua para consumo humano, servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

El servicio de agua para consumo humano es facilitado en la mayoría de las comunidades por juntas de agua potable locales, que no cuentan con el apoyo de las Municipalidades ni Juntas Parroquiales.



No hay una dinámica de transparencia por parte de las Municipalidades en estos temas hacia la población, así como la demanda de esta hacia la rendición de cuentas, la población en general no conoce ni hace efectivo sus derechos de participación ciudadana en el tema de saneamiento.

Más del 30% de encuestas dicen que el trabajo actual para resolver el problema de la contaminación por aguas servidas por parte del gobierno local es muy malo.

La población considera que hay una brecha grande entre lo ofrecido por los candidatos al momento de las campañas y lo ejecutado ya en el cargo, el 27% cree que es mala la capacidad de resolver problemas pese a que ofrecieron hacerlo en las campañas.

Mayoritariamente las Municipalidades analizadas se negaron a facilitar la información a los veedores, yendo en contra de lo que dice la Ley de Transparencia y el reglamento de Control Social y Participación Ciudadana en la materia pertinente, motivo suficiente para solicitar la revocatoria de los Alcaldes.

La principal limitación que tienen los Municipios responden a un tema presupuestario, hay casos como el de Pucará en donde se plantea que menos del 18% de las necesidades en el tema tiene cobertura.

Otro problema que se evidencia en todos los cantones es la falta de una planificación de saneamiento de aguas residuales, de manera general no se cuentan con estudios técnicos integrales en cada cantón.

Resultado de este ejercicio se hizo un conjunto de recomendaciones en el tema a las Municipalidades, todo con la intención de que la situación mejore.

De la experiencia del grupo como veedores

El ejercicio de veeduría permitió contar con una metodología de control social validada que debe ser replicada.

El grupo se enfrentó a discriminación y abuso de poder por parte de las autoridades con argumentos como: son muy jóvenes, que no van a entender la información que se les entregue, que hay que comprobar que las credenciales de la CPCCS no sean falsas, que no tienen tiempo para responder a este ejercicio de veeduría.

Se tiene la percepción de que los Alcaldes no conciben la idea de que un ciudadano común y corriente pueda hacerles una entrevista, piensan que es como una interrogación sobre su mandato. Dejando claro que no existe una actitud positiva frente al ejercicio ciudadano de control social como es la veeduría.

Hay un sentido de propiedad sobre la información que se genera y maneja en los Municipios, y por ende un sentido de control y poder desde quienes tiene la información hacia la ciudadanía.

Persiste la concepción y el imaginario de que el control social es un ejercicio maquiavélico que busca desprestigiar y castigar al servidor público.



Los Alcaldes no dimensionan la importancia que puede y tiene de hecho un informe de veeduría.

Aún falta definir con claridad los mecanismo que permitan un ejercicio ágil y eficaz de veeduría y control social, pese a la ley existente, que permita destrabar los procesos dentro de las entidades públicas.

Una acción de control social es un ejercicio voluntario de la ciudadanía, que exige una entrega de tiempos y recursos personales. El ejercicio de veeduría sin compromiso cívico sería imposible.

No se contó con la total asistencia del CPCCS del Azuay y El Oro, pese a su compromiso de trabajo.

CONCLUSIONES

Contenido

ACUERDOS, PROPUESTAS Y CONCLUSIONES VII ENCUENTRO NACIONAL DEL FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	357
INTRODUCCIÓN	357
NUESTRAS PROPUESTAS URGENTES	359
1 En lo general	359
2 Conclusiones, acuerdos y propuestas	360
a. Sobre las organizaciones de regantes y de las Juntas Comunitarias de Agua Potable	360
b. Riego para el desarrollo	361
c. Páramos, agua y cambio climático	363
d. La gestión del agua en territorios	365
e. La gestión comunitaria del agua de consumo humano y el saneamiento	367
f. En torno a la nueva Ley de aguas	369
g. Agua, petróleo y minería	371



Acuerdos, propuestas y conclusiones VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos¹

Quito, 7 y 8 de junio de 2012

Introducción

Luego de haber concluido de manera exitosa el VII Foro Nacional de los Recursos Hídricos, con la participación de 855 delegados provenientes de 23 provincias del país, los acuerdos y conclusiones recogen el espíritu de trabajo de esta plataforma plural y democrática. El 7 y 8 de junio en Quito, fue un espacio de largos y fraternos debates, recogiendo las opiniones de

¹ El VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos del Ecuador, se llevó a cabo el 7 y 8 de junio de 2012, reunió a más de 850 personas, representantes de organizaciones sociales, campesinas, de comunidades, pueblos y nacionalidades, de juntas de agua de consumo humano y juntas de riego. Participaron autoridades del Estado y técnicos y funcionarios de Ministerios, organismos de cooperación y desarrollo y de sectores privados. Se analizaron y debatieron varios temas que meses atrás fueron trabajados en talleres, asambleas, estudios y diálogo con autoridades del estado.

cientos y cientos de compañeros y compañeras de diversas organizaciones sociales, de usuarios de sistemas de agua, de instituciones, pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Con enorme compromiso, hemos analizado, desde distintas perspectivas y representaciones, el presente de las aguas en el Ecuador y planteamos alternativas válidas, responsables y democráticas que son hoy necesarias para avanzar en el camino de reconocer el carácter del agua como derecho humano.

Los temas que marcaron la agenda del VII Encuentro constituyen hoy los de atención más urgente para superar la situación en la que se encuentra la gestión de los recursos hídricos, caracterizada por una contaminación creciente, la inversión en megaproyectos que no conciben la globalidad de la problemática, incumplimiento de normas que están vigentes, con amplios sectores de la población que no tienen agua potable y otros que la tienen sin garantía de calidad, mientras seguimos sin la nueva Ley de aguas y no se cumple el mandato constitucional de redistribución y acceso social al riego.

Por ello, en el proceso de preparación y en las sesiones del Encuentro se levantó con entusiasmo una idea: que el Estado declare los próximos



cinco años como el QUINQUENIO DEL AGUA, con la determinación de que en este período todos, sin distinción de ninguna clase, tengamos acceso a agua de excelente calidad.

Una parte de los recursos públicos que dispone el país debe ser invertida en el Agua para la Vida, que implica emprender en un plan global para mejorar los servicios de abastecimiento de agua en los contextos urbanos y rurales, establecer con claridad las alianzas público comunitarias y garantizar el agua de riego para la soberanía alimentaria.

Nuestras propuestas urgentes

1. En lo general

- a) Plantear que el Estado declare “El Quinquenio del Agua”, al periodo 2013-2017 y, en ese marco, priorizar las acciones estatales para garantizar que todos los habitantes del Ecuador, del campo y la ciudad, tengan agua de excelente calidad, en cantidad suficiente, con tarifas razonables; así como para garantizar que los productores del campo tengan agua para la producción sobre la que se sustenta la soberanía alimentaria.
- b) Demandar el cumplimiento inmediato de los mandatos constitucionales que garantizan el derecho humano al agua, así como la redistribución del agua a favor de los pequeños productores, así como de los campesinos y comunidades rurales.
- c) Impulsar la materialización de las alianzas público-comunitarias para mejorar la gestión del agua potable y del riego, sobre la base del respeto a la independencia y autonomía organizativa, asunto que lo contempla la Constitución en su art. 318.
- d) Participar de manera activa y con argumentos en la consulta pre-legislativa a desarrollarse como parte del proceso de aprobación de la nueva Ley de aguas.

- e) Exigir el establecimiento de un presupuesto permanente para impulsar la campaña “Agua para la Vida” dirigida a la gestión integral de los recursos hídricos y el mejoramiento de los servicios de agua de consumo humano y de riego.
- f) Fortalecer nuestra unidad, organización y lucha por el derecho humano al agua y la justicia hídrica.

2. Conclusiones, acuerdos y propuestas

De manera específica en cada uno de los temas que hemos debatido, nuestras conclusiones más importantes se plantean a continuación.

a) Sobre las organizaciones de regantes y de las Juntas Comunitarias de Agua Potable

1. Como organizaciones de gestores del agua nos comprometemos a actuar y trabajar, con otras organizaciones aliadas, por una sociedad equitativa, en la defensa y priorización de los derechos colectivos, y a utilizar los espacios de verdadera participación, como lo establece la Constitución.
2. Fortalecer las organizaciones de base, provinciales y regionales y avanzar hacia una organización nacional. Planteamos la necesidad que en las organizaciones de segundo grado de usuarios del agua se conformen equipos especializados en distintas áreas; se estructuren escuelas de capacitación; formen nuevos dirigentes; brinden asesoría a las organizaciones de base para la resolución de conflictos; aprovechen, en medio de lo posible, las nuevas tecnologías; promuevan la unidad sectorial con las organizaciones afines; participen activamente en plataformas de unidad y coordinación como el Foro de Recursos Hídricos.
3. Aplicar estrategias de unidad y participación en las organizaciones para incorporar a todos los sectores involucrados con la gestión, uso y aprovechamiento del agua, con especial atención a mujeres y jóvenes y a las comunidades y campesinos que hoy no tienen agua y la demandan con justicia.

4. Es necesario mantener la autonomía de las organizaciones y no caer en la subordinación ni en el clientelismo ante cualquier nivel de gobierno.
5. Exigir que el Estado fije una política de apoyo a la organización comunitaria de los usuarios del agua y que establezca una fuente de financiamiento que permita a las organizaciones realizar su trabajo cotidiano con permanencia.

b) Riego para el desarrollo

1. Planteamos la urgencia de una redefinición del enfoque de riego. Basados en principios establecidos en la Constitución, la apuesta es transformar al riego en un medio para lograr el desarrollo, que genere mayor empleo e ingresos para los productores, especialmente campesinos, que eleve la productividad, que apoye el desarrollo de sistemas de producción sustentables y un manejo sostenible del agua.



2. Planteamos priorizar la atención estatal en las áreas que actualmente están bajo riego dentro de sistemas comunitarios y públicos; también en las áreas de producción de pequeños y medianos agricultores que aún no tienen asegurado el riego.
3. El Gobierno Central y los Gobiernos provinciales deberán impulsar una política que convierta a cada sistema de riego o grupo de sistemas, según el caso, en territorios de desarrollo, donde se concentre la actividad del sector público en materia de capacitación, investigación científica, organización de los productores, crédito, apoyo a la transformación productiva y a formas de comercialización e industrialización asociativas. Es urgente apoyar el equipamiento y rehabilitación de los sistemas públicos y comunitarios de riego; mejorar la fertilidad de los suelos y el equilibrio ecológico y desarrollar una agricultura económicamente viable, socialmente justa y ambientalmente amigable.
4. Solicitamos la creación en este año 2012 de una institución especializada en riego y drenaje, altamente técnica, con una nueva visión sobre el riego y que trabaje de manera articulada con las organizaciones de productores y otras instituciones del sector público. A nivel provincial es indispensable tener una entidad similar también eficiente, para lo cual el Consejo Nacional de Competencias deberá establecer la respectiva resolución en este año. En ambos casos es fundamental contar con directorios, en los que participen diferentes sectores como representantes de los gobiernos central y provincial, universidades, agricultores, para definición y control de la política pública. Aspiramos tener entidades democráticas con pensamiento solidario y con espíritu creativo.
5. Que en el 2012 se realicen ajustes al Plan Nacional de Riego y Drenaje, con las propuestas de las organizaciones sociales y las del Foro de los Recursos Hídricos, y que éste sea expedido por Decreto Ejecutivo e implementado de manera urgente. Los planes de riego provinciales deben elaborarse de manera inmediata y

de forma altamente participativa; para su implementación, el gobierno deberá entregar el presupuesto necesario.

6. Se acuerda impulsar la conformación de una Comisión Tripartita entre el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y las organizaciones de agricultores que cultivan con riego, organizaciones campesinas, de pueblos y nacionalidades, encargada de orientar la implementación de una política de riego y drenaje, del Plan Nacional de Riego y de los Planes Provinciales de Riego y Desarrollo Agropecuario. Este Séptimo Encuentro recoge con beneplácito el ofrecimiento del Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Lcdo. Javier Ponce, de conformar un colectivo de trabajo con las organizaciones vinculadas al Foro de los Recursos Hídricos para encaminar este proceso.
7. Las organizaciones vinculadas al Foro de los Recursos Hídricos, que participen en espacios de relación y diálogo con los diferentes niveles de gobierno, impulsarán principios y estrategias que permitan convertir a los sistemas de riego en verdaderos territorios de desarrollo y que la gestión de los sistemas se realice bajo un modelo de gestión compartida en el que la administración, operación y mantenimiento lo realice la organización de los regantes.

c) Páramos, agua y cambio climático

1. Planteamos elaborar en el plazo de un año el Plan Nacional de Páramos, en el marco de una política nacional entorno a los páramos y otros ecosistemas de altura para garantizar su conservación, manejo y aprovechamiento sustentable, considerando el contexto de cambio climático y, a partir del reconocimiento de la fragilidad de tales ecosistemas, pero también de su importancia estratégica para el país por las funciones ecológicas, biológicas, hidrológicas, culturales, económicas y sociales que cumple ese ecosistema de altura. Para el efecto se propone conformar una comisión integrada por la Ministra del Ambiente, el Ministro



de Agricultura, el CONGOPE, AME, SENAGUA, organizaciones de agricultores, de regantes, de sistemas de agua potable, de pueblos y nacionalidades.

Ese plan deberá financiarse con aportes de las empresas que utilizan o consumen el AGUA, como hidroeléctricas, agro-exportadoras, de productos de monocultivo, fábricas de bebidas y otras, así como aportes de otros sectores. El páramo debe ser declarado como un área estratégica y contar con una política integral de cuidado y manejo.

2. Regular y limitar el dominio de la propiedad sobre la tierra en zonas con presencia de ecosistemas de altura.
3. Trabajar por la restauración de los páramos afectados por distintas actividades humanas. Esto implica un plan para revertir las plantaciones de monocultivos y fomentar la recuperación de las especies nativas así como el desarrollo de una estrategia para la población que se encuentra en las zonas degradadas de las regiones alto andinas.
4. Incorporar lineamientos que permitan atenuar el impacto del cambio climático sobre los páramos y otros ecosistemas

de altura. La adaptación al cambio climático debe realizarse en términos justos, equitativos y con reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones de altura.

5. Los países industrializados responsables del cambio climático deben pagar por la mitigación y adaptación en una perspectiva de justicia ambiental. El Estado Ecuatoriano debe demandar a los países que incrementan descontroladamente los gases de efecto invernadero para que los detengan y reduzcan. Sus aportes deben servir para protección del páramo.
6. Hay que revisar la política del Estado para los páramos y que los Planes de Ordenamiento Territorial fijen con claridad los límites de la frontera agropecuaria de acuerdo a cada realidad agro-ecológica y socio-productiva.

d) La gestión del agua en territorios

1. Que en el presente año se concrete la elaboración participativa del Plan Hídrico Nacional. Para ello se plantea conformar una comisión presidida por SENAGUA y con MAGAP, AME CONGOPE, CONAGOPARE, juntas de agua, regantes, pueblos y nacionalidades del Ecuador, y otros actores.
2. Resolver los problemas del agua en los territorios, cuencas y demarcaciones hidrográficas implica la participación de todos. Para ello, se propone impulsar la conformación de espacios de gestión colectiva: los Consejos de Cuenca, con autonomía en la definición de su funcionamiento y de un acompañamiento técnico para poder discutir, elaborar y seguir la aplicación de los planes del agua en los territorios donde se encuentran problemas. Deberán formarse Consejos a diferentes escalas: microcuencas, subcuencas y cuencas, según la realidad concreta.
3. Insistir que estos Consejos deben ser presididos por la SENAGUA y deben estar constituidos, junto a las organizaciones comunitarias, por los ministerios en su nivel desconcentrado,

- los GAD de niveles provincial, cantonal y parroquial, poniendo énfasis en la participación con voz y voto de los usuarios y de los habitantes de los ecosistemas estratégicos como los páramos y manglares, que conocen y viven la problemática del agua.
4. Proponemos que el Gobierno central elabore de manera urgente una estrategia financiera que permitirá ejecutar las acciones propuestas por los consejos de cuenca. Establecer tarifas diferenciadas de derechos de uso de agua, que contribuyan al financiamiento para el manejo integral de las fuentes de agua y de las cuencas, y para poner en funcionamiento el sistema de prevención y control de la contaminación.
 5. Solicitamos al Presidente de la República la reestructuración y reorientación de la SENAGUA, para que esta cumpla su función que es la gestión integral del agua y no mayoritariamente que siga actuando como un ministerio de obras públicas hidráulicas. Esto deberá corroborarse con la conformación de la Autoridad Única del Agua, en el marco de la nueva Ley de aguas.
 6. Para controlar y eliminar la contaminación, proponemos que el proyecto de nueva Ley de aguas precise el planteamiento de la implementación de tasas, para asegurar que éstas sean socialmente diferenciadas, para que los grandes consumidores aporten de forma significativa a la gestión, protección de las cuencas y para co-financiar la descontaminación de las aguas.
 7. El Estado, coordinando la participación de sus diferentes niveles de gobierno, deberá diseñar e implementar un Plan Nacional de Descontaminación de las Aguas, apoyando con recursos a los municipios en proyectos para el tratamiento integral de desechos, residuos sólidos y de descargas a los afluentes y cuerpos de agua.
 8. Demandamos el cumplimiento inmediato de la transitoria 27 del Constitución de la República y que se declaren suspendidas las grandes concesiones entregadas a grupos empresariales tras la aprobación de la Constitución. La nueva distribución o la



redistribución del agua debe estimular el uso eficiente del agua en las actividades de producción agropecuaria para la soberanía alimentaria, a la vez que sancionar el despilfarro así como la contaminación, sabiendo que el agua es un patrimonio nacional de uso estratégico y no un privilegio de pocos.

e) La gestión comunitaria del agua de consumo humano y el saneamiento

1. Desarrollar de manera participativa, en el plazo de un año, un Plan Nacional de Agua de Consumo Humano y Saneamiento Básico e implementarlo en el lapso de 5 años, para asegurar la cobertura integral de toda la población ecuatoriana tanto urbana como rural, brindando los mismos estándares de calidad y que considere el manejo integral del agua para consumo humano incluyendo la prevención, control de la contaminación, así como la descontaminación y recuperación de ecosistemas generadores de agua. Conformar también una mesa de diálogo permanente entre organizaciones comunitarias e instituciones del Estado.

2. Planteamos la conformación de una entidad nacional especializada en agua de consumo humano y saneamiento con un directorio intersectorial que integre a los ministerios: SENAGUA, MIDUVI-Subsecretaría de Agua y Saneamiento, Ministerio de Salud Pública, AME-ANEMAPA, juntas parroquiales y los consumidores y gestores de agua de uso doméstico organizados y representados por las organizaciones comunitarias.
3. Empezar de manera inmediata en un proceso de mejora de los sistemas comunitarios del agua a través de la alianza público-comunitaria, en la que participen los municipios y la entidad nacional de agua potable y saneamiento y los representantes de los sistemas o grupo de sistemas comunitarios, según el caso, con respeto a los roles de cada actor. Igualmente, de manera inmediata se debe realizar un proceso de mejora de los sistemas municipales de agua, saneamiento y protección de vertientes.
4. El gobierno nacional deberá planificar y destinar los recursos necesarios para la implementación de cada uno de los proyectos de mejoramiento y consolidación de los sistemas públicos y comunitarios a través del diseño y operación de una Política Nacional de Agua y Saneamiento junto con la priorización de un porcentaje en los Presupuestos Participativos del Ordenamiento Territorial en cada nivel de territorio (provincia, municipio y parroquia).
5. Activar mecanismos de colaboración entre las organizaciones comunitarias que gestionan el agua en redes provinciales, regionales, de cuenca hidrográfica, de pueblos-nacionalidades, u otro tipo, que respete la visión, historia y experiencia de los procesos organizativos y aporte con su fuerza organizativa a un proceso nacional de movilización y diálogo político permanente para la aplicación, evaluación y mejora de las políticas públicas de agua y saneamiento.

En este proceso se debe desarrollar desde las Juntas Administradoras de Agua Potable, los principios, normas y parámetros que generen la contraloría social de su gestión con criterios sociales, técnicos, legales, culturales y ambientales.

6. Formalizar los procesos de capacitación sobre la base de las experiencias desarrolladas en el país, las necesidades de las organizaciones comunitarias de base y de segundo grado; contar con aval de la autoridad nacional y fortalecer la gestión de las organizaciones comunitarias sobre ejes como el técnico, organizativo, legal y ambiental.
7. Contar con una definición jurídica-política que fije las normas que en el marco de la gestión comunitaria definan las condiciones administrativas, financieras y de roles de trabajo-representación que no son las mismas de las empresas públicas, y que ahora se les está exigiendo a las JAAP.
8. Para asegurar las buenas condiciones de gestión comunitaria es necesario, entre otros, definir los principios y lineamientos para que las organizaciones fijen tarifas por prestación de servicios de agua de consumo humano y en el marco de las asambleas de familias usuarias.
9. Conformar una “mesa de diálogo permanente” entre la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento del MIDUVI con las Juntas Administradoras de Agua Potable y las redes de organizaciones comunitarias de agua como ROSCGAE y JAAPRE. Se trazará una hoja ruta y se convocará a entidades de cooperación y desarrollo así como a gobiernos autónomos descentralizados y empresas públicas de agua potable y saneamiento.

f) En torno a la nueva Ley de aguas

1. Planteamos la necesidad de una nueva versión del proyecto de Ley de aguas, que recoja los planteamientos analizados y aprobados en este Encuentro. La consulta prelegislativa debe llevarse adelante con todas las organizaciones comunitarias, pueblos y nacionalidades, y junto a ellas, con las juntas de agua potable y de regantes, dado que por efecto de la vigencia del art. 318 de la Constitución, son también sujetos de derechos colectivos. Lo esencial es que los resultados y consensos de



esa consulta sean integrados en la versión final del proyecto de Ley en referencia. Los disensos deben ser motivo de debate y discusión más amplia con todos los sectores y organizaciones sociales.

2. Temas fundamentales como los de riego, agua para consumo humano, estrategias para la conservación de ecosistemas asociados al ciclo hidrológico, estrategias para enfrentar los problemas de la contaminación, deben estar procesados en secciones específicas evitando su dispersión, desarrollando normativamente modelos de gestión democráticos y sustentables, con una institucionalidad especializada y coherente e incorporando normas que vuelvan operativas tales disposiciones. Estos temas no deben ir a ser parte de otros cuerpos legales ni de reglamentos ya que se generaría mayor dispersión.
3. El tratamiento de las alianzas público-comunitarias debe desarrollarse integrando precisiones sobre las responsabilidades que desde el punto de vista financiero, técnico y administrativo asumirían los distintos niveles de gobierno para fortalecer la

gestión comunitaria del agua, sobre la base de reconocer la autonomía de las organizaciones comunitarias y sociales que gestionen sistemas de agua.

4. Se debe trabajar el tema de la institucionalidad de los distintos niveles de gobierno en cuanto a su relación con la gestión del agua, para garantizar que esa institucionalidad sea democrática y ajena a cualquier lógica clientelar y de favorecer a tradicionales grupos de poder local.
5. Se debe mejorar la estructura del proyecto de Ley y superar problemas de forma, particularmente en torno a su estructura y la dispersión en el tratamiento contenidos de temas específicos.
6. Se requiere ajustar el proyecto para que quede claro que la autoridad única del agua debe ser participativa, realizar la planificación nacional de los recursos hídricos, regular, controlar y aplicar los mandatos constitucionales de redistribución y otorgamiento de derechos de usos y aprovechamiento del agua y que defina las políticas y programas en el marco de un enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

g) Agua, petróleo y minería

1. Exigir el cumplimiento del orden de prelación en el uso del agua, que fija la prioridad en los usos de consumo humano y soberanía alimentaria. “El agua vale más que el oro” se repite en nuestros campos y ciudades, remarcando que el agua debe tener prioridad. En ese sentido planteamos la revisión de los megaproyectos impulsados por la SENAGUA y otras entidades públicas o privadas, así como evitar la explotación petrolera en zonas frágiles de la Amazonía.
2. Empezar un plan de recuperación y reparación integral en las áreas contaminadas por las industrias extractivas, descontaminando los ríos y fuentes de agua. El Estado está obligado a tomar las medidas para evitar una mayor degradación de los recursos hídricos en el futuro.

3. Demandamos el cumplimiento del mandato constitucional que determinó la reversión de concesiones mineras en zonas donde hay nacientes de agua y ríos, dando prioridad al agua y la vida.
4. Que el Ecuador implemente progresivamente un modelo económico que no base su economía en el extractivismo de recursos naturales; y que entre otras estrategias, aliente propuestas económicas alternativas como el turismo, agricultura, etc.
5. Conocedores de la larga lucha de comunidades afectadas que sufrieron los efectos de la contaminación dejada por Chevrón-Texaco en la Amazonía Norte, expresamos nuestra firme solidaridad con su causa y exigimos a la empresa cancelar el pago fijado en las cortes por sentencia judicial.

Estas conclusiones sintetizan los aportes y resultados de los Grupos de Trabajo del Encuentro.

Se convoca a todas y todos a que impulsemos y llevemos adelante estos acuerdos colectivos. Quito, 8 de junio de 2012.



Esta publicación recoge los trabajos sobre temas vinculados a problemáticas del agua y forman parte de lo discutido en el Séptimo Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos realizado a mediados del año 2012.

Los contenidos y las propuestas, fueron debatidos por varios meses en 6 grupos de trabajo que contabilizaron: 20 reuniones, 15 talleres, 10 eventos y encuentros provinciales y regionales. Estuvieron alrededor de 3000 personas que en alguno de estos espacios pudieron realizar sus aportes; la mayor composición de participantes fueron personas de comunidades, pueblos y nacionalidades, sobre todo campesinos y agricultores pertenecientes a juntas y sistemas de riego y de agua de consumo humano, así como de personas del medio rural que carecen de estos servicios.

En esta tarea se sumaron académicos, investigadores, técnicos de organizaciones de desarrollo, funcionarios y autoridades de entidades del Estado, del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Cantonales y Parroquiales.

Publicación con auspicio de:



Apoyaron al VII Encuentro Nacional del Foro:

