

Una ley que garantice el derecho al agua

el agua

es un
Patrimonio nacional
de uso público

es un
Derecho humano
fundamental e irrenunciable

debe ser gestionada desde
lo público y comunitario

Contenido



© Foro de los Recursos Hídricos, 2008
Todos los derechos reservados.
Primera edición, diciembre 2008
1000 ejemplares

Responsable editorial
Aline Arroyo

Diseño de la colección
Verónica Ávila · Activa Diseño Editorial

Fotografía de portada
Foro de los Recursos Hídricos

Impresión
Imprimax



Esta publicación fue realizada con el apoyo de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN	3
1 ¿Por qué una nueva Ley?	5
2 Los mandatos de la nueva Constitución	7
3 Por una Ley Orgánica integral, participativa, democrática y equitativa	11
Siete claves para la redacción de la Ley	13
El riego en la nueva Ley	26
El agua para aprovechamiento económico	32
La gestión basada en las cuencas hidrográficas	33
Propuesta de disposiciones transitorias	33
4 Para seguir adelante	36



Introducción

El destino de los recursos hídricos es hoy un tema de preocupación general. Comprendiendo que sin agua no hay vida y que para los agricultores “el agua es la sangre de la tierra”, desde mucho atrás venimos demandando cambios en el acceso y en la gestión del líquido vital, que hasta hoy se caracteriza por el desorden, la inequidad y la ineficiencia.

La lucha de los sectores populares, usuarios del agua y ambientalistas, en la que se inscriben las propuestas y acciones del Foro de Recursos Hídricos ha dado frutos importantes cuando algunas de sus propuestas están recogidas en la nueva Constitución, aprobada mediante votación popular en el Referéndum del pasado 28 de septiembre.

Esta Constitución dispone que en el plazo máximo de 360 días desde su aprobación se expida una nueva “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua”. Su elaboración deberá contar con la más amplia participación y en el caso del Foro, con los aportes y movilización realizados de manera colectiva, vigorosa y oportuna.

De manera particular, cuando se debe elaborar una nueva Ley de Recursos Hídricos, hay que señalar que el Foro ha realizado debates y propuestas integrales de reforma, primero, y de una nueva Ley redactada paso a paso, en este año y con antecedentes que inician en el 2003. Efectivamente, en el Quinto Encuentro del Foro, realizado entre el 8 y 9 de mayo del año 2008 en Portoviejo, se debatieron y aprobaron las propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi y el texto de una nueva Ley acorde con esas propuestas. El texto, presentado por la Comisión jurídica del Foro, fue aprobado y hoy se convierte en una contribución muy importante para el debate nacional que se abre.

En este folleto pretendemos señalar las razones que motivan esa búsqueda de una legislación diferente y superior a la que ha existido en los últimos años, los nuevos mandatos constitucionales que deben fundamentarla y los aspectos más importantes de la Propuesta de Ley del Foro de Recursos Hídricos.

El texto de la Propuesta de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento de las Aguas” fue aprobado en el V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, a partir del proyecto presentado por la Comisión Jurídica-Legal encabezada por el Dr. Diego Pazmiño y el Dr. Alex Zapatta, con los aportes de la Mesa Nacional del Foro, las Mesas de Trabajo Provinciales, organismos de regantes, juntas de agua potable y otras organizaciones sociales.

De ella extraeremos los principios fundamentales que aquí se resumen, junto a ideas surgidas en posteriores debates entre las que destacan las de Antonio Gaybor S. en el documento “El Riego y Financiamiento: Lineamientos a Incorporarse en la Nueva Ley de Aguas” (aún no publicado) y que fuera debatido en la reunión de la Mesa Nacional del Foro llevada a cabo el 17 de octubre del año 2008.

El resumen de la propuesta del Foro de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos”, que se publica en este folleto, lo realizó Edgar Isch.

Si la Constitución nos abrió puertas, la nueva Ley deberá darnos las condiciones para cruzarlas. El futuro se construye paso a paso.

¿Por qué una nueva Ley?

Ahora pocas son las personas que niegan que las políticas neoliberales solo sirvieron para la acumulación en pocas manos de la riqueza y los recursos. Desde los años ochenta, cuando inició su aplicación, se planteó que el Estado no debía reglamentar las relaciones económicas, que el mercado no debe ser intervenido, que las empresas privadas debían administrar los bienes públicos y que había que seguir recetas internacionales impulsadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Los negativos resultados están a la vista de todos, así que no es necesario agregar más.

Desde principios de los años 90, las políticas neoliberales se impusieron también para la gestión de los recursos hídricos, cambiando las normas legales y también las instituciones estatales encargadas. El centro de esas reformas fue buscar la liberalización de los derechos sobre el agua, es decir que se dejen en manos privadas, se permita su compra y venta, se dejen de lado los controles estatales y, en fin, que el agua se convierta en una mercancía.

Los mandatos de la nueva Constitución

En la búsqueda de este propósito, se realizaron cambios ilegales e inconstitucionales, siendo uno de los más graves la resolución del Consejo Consultivo del Agua de 15 de enero de 1996, que dispone que las agencias de agua confieran concesiones de agua a plazo indeterminado, facilitando el acaparamiento del agua en pocas manos, mediante la transferencia de los derechos de uso y aprovechamiento de un “dueño” a otro.

Los cambios legales realizados desde ese momento, permitieron también las concesiones de los servicios de agua potable, como ocurrió en Guayaquil y Machala con muy malos resultados para los usuarios; se dejó de lado la participación de la población en la gestión de los recursos hídricos; desarmaron la institucionalidad pública y no incluyeron representación de los usuarios en la misma. Las reformas, en cambio, no se preocuparon de otros aspectos como la conservación de los recursos hídricos y de los ecosistemas vinculados como son los páramos y humedales; no se establecieron estrategias para combatir la contaminación; no se realizó un plan nacional de gestión del agua ni se ocuparon de los derechos colectivos de los pueblos del Ecuador.

Estos, entre muchos otros aspectos, hacen que la legislación actual –por los cambios introducidos– sea ineficiente, injusta y ahora, además, con disposiciones contrarias a la Constitución aprobada por el voto popular. Por tanto, cambiar esa legislación por una nueva Ley es urgente y trascendental. Recogiendo los aportes de diversas organizaciones, los avances nacionales e internacionales en la comprensión sobre la adecuada gestión del agua y el trabajo de sus miembros, el Foro de los Recursos Hídricos ha asumido esta tarea y plantea una nueva Ley como la oportunidad de responder a los intereses de las mayorías de usuarios del agua y sus organizaciones.

La aprobación de la nueva Constitución nos abrió las puertas a importantes cambios y, entre ellos, los relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Los mandatos constitucionales aprobados señalan las características que debe tener esa gestión y, de manera resaltada disponen que:

- **El agua es considerada como un derecho humano irrenunciable**, lo que da a todos la garantía de tener el acceso al líquido vital en cantidad suficiente, buena calidad y oportunamente, así como que se garantizará su permanencia para las futuras generaciones.
- El agua es elevada a la **categoría de patrimonio nacional estratégico de uso público**, reafirmando la soberanía nacional y otorgándole las propiedades de los bienes de toda la nación, esto es que se trata de un bien de propiedad de todos y que esa propiedad es inalienable (no se puede invadir ni enajenar) y es imprescriptible (los derechos públicos no se extinguen, haciendo imposible su privatización).

- El agua **no puede privatizarse** porque es estratégica para el presente y el futuro del país.
- El agua deberá ser **administrada exclusivamente por el Estado y las organizaciones** comunitarias y asociativas.
- Se tendrá **una sola autoridad** para la gestión de los recursos hídricos, la que será responsable de su planificación, regulación y control.
- **La gestión del agua será altamente participativa** ya que ese es un derecho ciudadano.
- El **orden de prioridad** para atender la gestión del agua será la siguiente: agua para consumo humano, de riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.
- **Se requiere autorización del Estado** para el aprovechamiento del agua con fines productivos.
- El manejo del agua deberá tener **enfoque ecosistémico**.
- La **conservación de los ecosistemas** relacionados con el agua es una obligación del Estado.
- El Estado será responsable de proveer de **servicios públicos** como los de agua potable, riego y saneamiento.
- La **consulta previa** a las comunidades cuando haya afectación posible ya no la realizará la empresa productiva, sino el Estado. De acuerdo a la nueva Constitución, una



nueva Ley deberá regular la consulta previa, los plazos, los criterios de valoración y la instancia administrativa superior en capacidad de decidir en caso de oposición mayoritaria.

- Se promoverán **políticas redistributivas** que permitan el acceso equitativo al agua por parte de los campesinos y se prohíbe su acaparamiento.
 - El Estado **regulará el uso de agua de riego** para producción de alimentos bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.
 - Se reconocen los **derechos colectivos** de los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes y montubios.
 - En el plazo de 360 días se realizarán **auditorías** a las concesiones de los servicios de agua y saneamiento realizadas a favor de empresas privadas, definiéndose la vigencia, renegociación o terminación de esos contratos. Esas concesiones han dejado sin servicio a grandes sectores de la población, elevaron los precios y afectaron la calidad, luego de contratos denunciados muchas veces por dolosos y corruptos, como ha acontecido en torno a las concesiones realizadas en Guayaquil o Machala.
 - En el plazo de dos años, el Estado deberá **revisar las concesiones** de agua de riego para evitar el acaparamiento del agua, evitar la inequidad en las tarifas de uso y favorecer el acceso a pequeños y medianos productores agropecuarios.

De manera concreta en lo que respecta a la nueva Ley, es la misma Constitución en su Primera Disposición Transitoria la que manda que esta se apruebe en un plazo máximo de 360 días.

Transitoria Primera de la nueva Constitución:

En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:

[...]

2.- La Ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

Este mandato constitucional nos convoca a continuar con la promoción de la Propuesta de Ley elaborada por el Foro, su debate y la movilización social para lograr que efectivamente se incorporen los aspectos clave por los que han luchado los usuarios mayoritarios del agua.

La Ley deberá tener como un marco general y obligatorio los principios constitucionales reseñados más arriba, pero además debe concretar esos principios orientando la forma en la que éstos se aplicarán, señalando los aspectos específicos en cada caso, evitando dudas y contradicciones. La Ley no puede desviarse del camino señalado por la Constitución, sino que le corresponde decir con mayor precisión cómo se llevará a la práctica lo que determina la Constitución. Y todos sabemos que los detalles hacen la diferencia, así que este nuevo paso, esta nueva lucha, es tan importante como las anteriores.

Por una Ley Orgánica integral, participativa, democrática y equitativa

Con los antecedentes presentados, entremos entonces en materia. Necesitamos una nueva Ley y su elaboración tiene un plazo máximo fijado por la misma Constitución. ¿Qué características debe tener esa Ley? Creemos que las siguientes:

- Una Ley integral, que no solo atienda la administración del recurso y de los sistemas de riego, sino que oriente a todos los involucrados en todas las áreas de la gestión de los Recursos Hídricos.
- Una Ley democratizadora, participativa y asociativa para el uso de las aguas, como condición para una gestión que se adecue a la realidad.
- Una Ley incluyente, que valore los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades y que reconozca los usos y costumbres ancestrales.

- Una Ley con sentido de equidad, que establezca los mecanismos para alcanzar la equidad en el uso, aprovechamiento y destino de las aguas.
- Una Ley realista y a la vez preventiva, que logre los cambios más importantes ahora y que proteja el futuro de los recursos hídricos y su existencia para las próximas generaciones.
- Una Ley que reconozca el derecho humano al agua y su imposibilidad de apropiación, que por tanto no la mantenga en el derecho privado sino que la ubique en el derecho civil, como patrimonio de todos.

Una Ley de estas características creemos que debe tener el carácter de orgánica. En la nueva Constitución (Art. 425) se señala que estas leyes están por encima de las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y resoluciones y demás decisiones de los poderes públicos. De esta manera, en caso de duda o de conflicto con otras normas, la Ley orgánica prevalece como norma superior.

La Constitución, en su artículo 133, señala que deben tener la categoría de orgánicas, entre otras, las leyes “que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Ya que se reconoce en la Constitución, el derecho humano al agua, queda claro que la Ley de Recursos Hídricos se encuentra entre aquellas que deben tener la característica de Ley Orgánica, con supremacía sobre las leyes ordinarias.



Siete aspectos claves para la redacción de la Ley

La redacción de la Ley puede tener algunos ajustes, pero para el Foro de los Recursos Hídricos hay siete aspectos fundamentales que no pueden ser negociados, que ya se encuentran en la Constitución y que tienen una vieja historia de lucha campesina y popular. Esos siete aspectos se presentan a continuación.

1 Reafirmación del derecho humano al agua y de la soberanía nacional sobre las aguas y de su carácter de bien nacional de uso público.

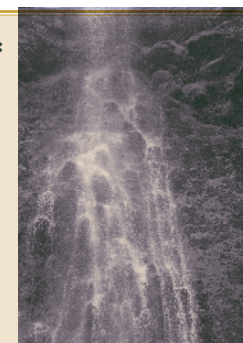
La Propuesta de Ley que trabajó el Foro de Recursos Hídricos se orienta a reafirmar los principios hoy acogidos en la Constitución. En el primer artículo ya se recogen esas definiciones con el propósito de lograr que, como bien público, se asuma como un bien que pertenece a todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

El posible Artículo 1 debería decir lo siguiente:

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público; en tal condición, es parte del patrimonio natural del Estado, inalienable, imprescriptible e intransferible. No hay ni se reconoce ninguna forma de apropiación o posesión individual o colectiva sobre las aguas, cualquiera sea su estado.

El derecho al agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable, integrado al derecho a la vida. Ninguna persona, puede ser excluida o despojada de este.

Los recursos hídricos también son parte del patrimonio natural del Estado.



Para que no haya interpretaciones dudosas, la Ley debe establecer con claridad cuales son los recursos hídricos sobre los cuales se asume soberanía al declararlos patrimonio nacional estratégico de uso público. Entre ellos hay que mencionar:



- a. Los ríos, lagos, lagunas, humedales, manantiales, nevados, glaciares, caídas naturales y otras fuentes de agua.
- b. Los acuíferos subterráneos y los mantos freáticos;
- c. Los álveos o cauces naturales
- d. Los lechos y subsuelos de los ríos, lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces naturales.
- e. Las riberas y las zonas de seguridad hidráulica de ríos, quebradas, esteros y otros cuerpos de agua, continuos o discontinuos, perennes o intermitentes.
- f. La conformación morfológica de las cuencas, subcuencas y micro cuencas hidrográficas, y de las costas, playas y bahías del mar; y
- g. Las aguas del mar, los humedales marino costeros y los ecosistemas a estos asociados.

La soberanía sobre las aguas implica también otras propuestas:

- Que los gobiernos de turno no puedan firmar tratados internacionales de comercio que involucren el líquido vital. El agua es un derecho y no una mercancía.
- Que la responsabilidad de la gestión y administración de los recursos hídricos en todo el territorio nacional la tenga una autoridad única.
- Que la gestión del agua, tal como lo dice la nueva Constitución, deba ser pública o colectiva a través de las comunidades o asociaciones de usuarios y solo por excepción plenamente justificada a personas del sector privado.
- Que la administración y gestión pública de los recursos hídricos tenga como referente fundamental los requerimientos de la planificación y desarrollo territorial, con atención a los aspectos sociales, económicos y ambientales. De esta manera el interés privado y empresarial deberá estar por debajo del interés colectivo y el Plan de Desarrollo del País.
- Que solo con autorización dada por la autoridad nacional del agua, los recursos hídricos puedan ser usados, aprovechados o modificados. De esta manera nadie puede hacer lo que le convenga sin que la autoridad vele por el bien general.

- Que la infraestructura hídrica pública, esto es la construida con recursos fiscales, sea propiedad del Estado y se le de el mismo tratamiento que a los recursos hídricos. Con ello se garantiza el uso de esa infraestructura en beneficio colectivo y la no apropiación o privatización que satisface a pocos. Las obras hidráulicas comunitarias o privadas, deberán seguir en su propiedad pero deben regirse a esta Ley, evitando apropiación de cauces de agua sin permiso perjudicial para los intereses comunitarios.

- Que se considere a los servicios de agua potable y saneamiento ambiental o alcantarillado como servicios públicos básicos y que se promueva la cooperación del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y organizaciones comunitarias para su provisión. Además, que la provisión de estos servicios se brinde a través de empresas públicas, mixtas, comunitarias o cualquier otra en la que el gobierno mantenga el control de las inversiones y administración. De esta manera se impide que por obtener lucro individual, una empresa privada se haga cargo desconociendo los derechos de los usuarios o dando un servicio de mala calidad.

Estos, entre otros aspectos, reconocen el derecho humano al agua, la obligación del Estado de garantizar ese derecho y la propiedad nacional sobre las aguas, en medio del impulso a la participación popular y al fortalecimiento de la autoridad nacional del agua, la cual es fundamental para solucionar el desorden administrativo actualmente existente y que solo beneficia a los acaparadores del agua.



2 Garantizar el acceso equitativo al agua

Investigaciones realizadas por el Foro y por otras entidades han demostrado que existe una grave concentración del agua en pocas manos, por parte de personas o empresas que acumulan concesiones, aprovechan la debilidad del Estado tras las reformas neoliberales y se adueñan del recurso. Existen, además, concesiones que superan el caudal de las fuentes de agua. Esto, en conjunto, ha incrementado los conflictos sociales en torno a los recursos hídricos.

La Propuesta del Foro parte de dos elementos básicos:

- Que el Estado recupere a plenitud la capacidad de regular la autorización de derechos de uso y aprovechamiento del agua, fijando normas claras para su otorgamiento y,
- Separar el régimen de uso, que responde a las necesidades de la población, del régimen de aprovechamiento económico, que antes estaban confundidos beneficiando a los grandes usuarios.

La búsqueda de equidad debe ser muy clara en el texto de la Ley, con articulados que expresen aspectos como los siguientes:

- El acceso y manejo del agua responde al principio de equidad, sobre la base de su distribución territorial, disponibilidad, planificación de los usos de acuerdo a las necesidades, y de sus funciones: social, económica, cultural y ecológica.
- El acceso y manejo del agua debe responder al principio de equidad, sobre la base de su distribución territorial,

disponibilidad, planificación de los usos de acuerdo a las necesidades, y de sus funciones: social, económica, cultural y ecológica.

- Se debe dejar de lado las concesiones, palabra utilizada para procesos de privatización, para emplear el término “autorizaciones de uso” y “autorizaciones de aprovechamiento económico”, que dejan claro que la propiedad de las aguas no se transfiere a nadie y sigue siendo un bien público.
- La modificación o reasignación de los permisos en caso de incumplimiento de las normas legales, ineficiencia, deterioro del ecosistema, incumplimiento del uso autorizado o por conflicto cuando no hay voluntad de las partes para solucionarlas.
- Las autorizaciones de uso o de aprovechamiento económico de aguas, otorgadas a organizaciones campesinas, populares, organizaciones de usuarios o juntas administradoras de agua potable, podrán ser suspendidos temporalmente hasta que se subsane la causa que originó la suspensión, pero en ningún caso podrá declararse su caducidad. De esta manera se protege a las comunidades y sus pobladores.
- La reasignación será obligatoria en caso de acumulación de permisos y de líquido vital en pocas manos.



3 Participación social en la gestión de los recursos hídricos

La participación ciudadana es un derecho señalado en la Constitución. El Foro busca que en la Ley ese principio cruce todas las fases y actividades de la gestión del agua, promoviendo la organización y participación de los usuarios.

Para ello es preciso declarar como prioridad nacional e interés público la gestión integrada, asociada y participativa del agua con el concurso de instituciones públicas, privadas, comunitarias y organizaciones de usuarios, así como la conservación de los recursos hídricos, a través de la gestión o manejo descentrado, descentralizado y del desarrollo de las subcuencas y micro cuencas hidrográficas.

Los criterios de la comunidad deberán ser considerados mediante procesos de consulta, realizados de manera previa a las decisiones estatales relativas a proyectos vinculados con los usos del agua y los recursos hídricos que puedan generar afectaciones al ambiente o a las personas.

El Foro de los Recursos Hídricos ha planteado la creación de mecanismos de información, consulta y participación ciudadana en cinco escenarios claves:

- Reafirmar la obligación del Estado de informar, abierta y transparente para que todos podamos así realizar los análisis pertinentes. Esto tiene como punto de partida el desarrollo de los inventarios de recursos hídricos a nivel local y nacional.

- Definir con claridad los derechos de las organizaciones de usuarios garantizando su derecho a participar en la planificación, cuidado de las fuentes, manejo de cuencas, vigilancia y control de la calidad ambiental y participar en la administración de las aguas que utilizan.
- Reconocer todas las formas de organización de los usuarios, respetando a las organizaciones existentes y formas tradicionales o ancestrales.
- Garantizar a los usuarios la participación a nivel consultivo en la organización de control. Junto a ello, posibilitar una adecuada rendición de cuentas de las autoridades.
- Además, fomentar la conformación de veedurías ciudadanas para supervisar, hacer seguimiento y control de la gestión pública o administrativa de las entidades y personas con responsabilidades en materia hídrica.
- Conformar además los Consejos de Cuenca conformados por las instituciones públicas, privadas y comunitarias usuarias del agua.

La Ley debe ser muy explícita en la forma en la que se organizará la participación social y se garantizará ese derecho a los usuarios.

4 Reconocimiento de los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos



La nueva Constitución, con justicia y reconociendo la realidad ha declarado que el Ecuador es un Estado Plurinacional. Esto da mayor fuerza al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero además reconoce los derechos de las comunidades, de los pueblos afroecuatorianos y montubios.

La Propuesta del Foro va en la misma dirección y plantea el reconocimiento de sus formas tradicionales de manejo y gestión de los recursos hídricos, lo que garantiza las formas culturales que han demostrado su validez hasta nuestros días.

Los usos y costumbres constituyen norma obligatoria para los integrantes de esos pueblos y las autoridades nacionales deberán respetarlas en tanto no se opongan a los derechos humanos. Con ello, hay que remarcar que los conflictos internos pueden ser resueltos en el marco de los derechos colectivos, de conformidad con sus usos y costumbres.

Cabe resaltar que se debe también reconocer el carácter de “aguas sagradas” allí donde los pueblos y nacionalidades practican rituales propios de su religiosidad y cultura. Este reconocimiento involucra su protección y la capacidad de decidir sobre ellas de los pueblos ancestrales.



5 Establecimiento de un sistema tarifario justo y socialmente diferenciado

Este ha sido uno de los síntomas de injusticia más notorios del sistema porque en la legislación todavía vigente no se establecen diferencias culturales, sociales, económicas o geográficas. Esta situación ha agravado los conflictos y favorece a pocos, por lo que ha sido cuestionada desde mucho tiempo atrás.

6 Reorientación de las políticas de descentralización

Desde el punto de vista del Foro, es correcto que los usuarios del agua paguen tasas, tarifas y contribuciones para cubrir los costos que demande la gestión del agua y la seguridad hídrica, aclarando que no se paga por el líquido –que es invaluable–, sino por la gestión y seguridad hídrica, por el mantenimiento de la infraestructura, los costos administrativos y otros necesarios.

Lo complementario que debe decirse en la Ley es que el momento de establecer las tarifas hay que partir de criterios que hablan de la capacidad económica de los usuarios, su condición social, la zona geográfica en la que está la producción, el destino de la producción (para la exportación o la soberanía alimentaria), el costo de administración y gestión y otros que permitan un sistema tarifario justo y diferenciado. Además, se deberá considerar el destino del uso del agua y la renta diferencial del suelo, dependiendo de la productividad de cada zona.



La descentralización neoliberal pretendió aplicar una misma estructura para todas las áreas de responsabilidad del Estado. Su perspectiva era solo administrativa y su norte la reducción y debilitamiento del Estado. Centralismo burocrático y descentralización ineficiente y no democrática fueron los opuestos entre los cuales se complejizaba y desbarataba la institucionalidad responsable de la gestión de los recursos hídricos.

Por otra parte, desde los sectores populares se planteaba una descentralización democratizadora que, junto con los mecanismos de participación popular, permitan una gestión adecuada y basada en parámetros de justicia social. Desde esta perspectiva, la descentralización no significa aislamiento de cada región o provincia, sino una gestión local basada en un plan nacional necesario para el conjunto del país.

Con estas consideraciones, las tarifas serán menores para los campesinos y mayores para los empresarios agroindustriales o de otro tipo. Esto contribuye a fomentar la producción de alimentos para el mercado nacional, que es sostenida por los campesinos pobres y medianos, garantizando así la soberanía y seguridad alimentaria tan necesaria para nuestro país y que ahora es mandato constitucional.

Los principios para la gestión y financiamiento deben ser:

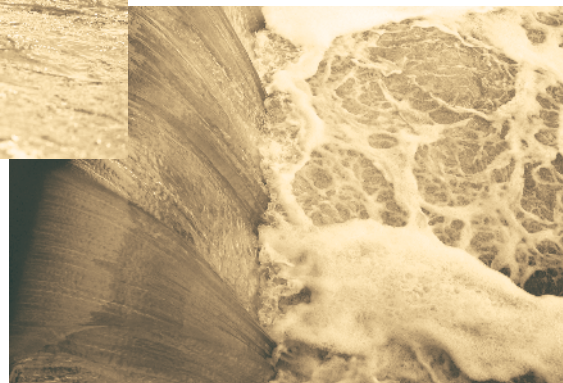
- un fuerte soporte de autofinanciamiento
- solidaridad entre usos, usuarios, regiones y cuencas
- derechos de acceso al agua con deberes que deben ser cumplidos por todos

La Propuesta del Foro señala que es necesaria una gestión descentralizada y desconcentrada con amplia participación de los usuarios. No se trata de pasar del centralismo a nivel del gobierno nacional para terminar en un centralismo a nivel de gobiernos locales, sino de democratizar la gestión de los recursos hídricos.

Las delegaciones de competencias de la autoridad nacional del agua se podrán hacer a través de las mancomunidades para mantener el sentido de gestión integral y los gobiernos seccionales que deseen responsabilizarse de esas competencias lo podrán hacer siempre que se asocien en mancomunidades, evitando la fragmentación de las fuentes de agua, conflictos y superposiciones de responsabilidades.

7 Un sentido ambiental y social

Otro aspecto fundamental es el profundo sentido ambiental y social que debe tener la gestión de los recursos hídricos, lo que va acorde con una serie de señalamientos constitucionales que reconocen los derechos de la naturaleza, la responsabilidad en la prevención de daños, remediación ambiental, retribución a los afectados y otros. Un mandato muy importante está en el numeral 4 del artículo 395 de la Constitución que señala que: **“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”**.



El Foro plantea que la nueva Ley debe disponer:

- una gestión integrada de los recursos hídricos
- la obligación de quienes aprovechan el agua para actividades productivas de tratarlas y limpiarlas antes de devolverlas a un cauce público
- el compromiso de las organizaciones de usuarios de participar en la vigilancia y control de la calidad de las aguas
- la existencia de una entidad de control adscrita a la autoridad nacional del agua responsable de vigilar los vertidos de las aguas
- la integración de un subsistema de control presidido por la

entidad de control mencionado en el punto anterior, subsistema integrado por todas las entidades públicas vinculadas

- la delimitación de áreas de protección de riveras, lechos de ríos, lagos, lagunas y embalses, en acuerdo con los gobiernos seccionales
- la formulación de un plan nacional de prevención y control de la contaminación hídrica, junto con los parámetros nacionales de calidad ambiental de las aguas
- la prohibición de contaminar las aguas por cualquier medio
- la obligatoriedad de licencia ambiental previa a cualquier autorización para aprovechamiento económico de las aguas
- la obligatoriedad de contar con el pronunciamiento favorable del Consejo de Cuenca antes de una decisión que promueva el cambio en el uso del suelo que afecte la permanencia de fuentes de agua

- la creación de áreas de reserva hídrica para la protección de las fuentes de agua de las cuales se abastecen
- la negativa de permisos de uso o aprovechamiento de los caudales ecológicos, definidos como el volumen mínimo a mantenerse en un curso de agua con el fin de garantizar la viabilidad de sus sistemas naturales y ecosistemas ecológicos

Todos estos son aspectos novedosos y de mucha importancia que deben ser impulsados pensando en la protección de las actuales fuentes de agua y en las necesidades de las futuras generaciones. Nada menos podemos hacer por nuestros hijos y nietos.

El riego en la nueva Ley

En el documento “El Riego, Participación y Financiamiento: lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas”, elaborado por Antonio Gaybor S., se plantea reconocer en la Ley tres tipos de sistemas de riego: dos de tipo colectivo (riego público y comunitario) y el riego individual.

1 Riego público, que es colectivo y los principios con los cuales se establece y opera son:

- a. Los sistemas públicos son patrimonio estratégico de la nación. La propiedad de la infraestructura es de toda la sociedad y no puede ser transferida bajo ninguna circunstancia.
- b. El riego colectivo público es de construcción conjunta y la gestión, es social: lo que implica que el Estado y los usuarios:
 - Realizan el diseño y construcción del sistema.
 - Financian de manera compartida la construcción y rehabilitación.
 - Realizan el manejo sostenible de las fuentes. En esta entidad la autoridad de riego local juega un rol preponderante.
- c. La administración, operación y mantenimiento es de exclusiva competencia de los usuarios. En este tema el Estado solo apoya en la fase inicial de operación del sistema de riego, es decir, para el desarrollo de capacidades.



- d. El establecimiento y desarrollo de un sistema de riego exige un proceso de reordenamiento de su territorio, que entre otras cosas implica el uso del suelo en función de aptitudes, de la política de soberanía alimentaria y la cultura productiva; y, consolidación agraria (unificación de lotes y ampliación de áreas de las unidades campesinas, buscando el desarrollo de la agricultura familiar) tanto para sistemas a establecerse, como para aquellos que están en operación.
- e. El modelo de desarrollo agrario dentro de los sistemas de riego estará basado en el uso eficiente y sostenible de los recursos, esto es fuentes de agua, infraestructura de riego, suelos y agua y la producción estará organizada basándose en criterios de eficiencia económica y social, así como tomando en cuenta la cultura local, seguridad alimentaria familiar y la política alimentaria nacional y de exportación.
- f. Los derechos de acceso al agua y el sistema tarifario se establecen por los usuarios, tomando en consideración las normas y políticas nacionales y provinciales, así como los principios de recuperación de inversiones y la autogestión.
- g. Cuando se establecen sistemas de riego en tierras del Estado, el uso de las parcelas podrá ser de tipo familiar y la producción será de aprovechamiento familiar. Podrán establecerse también sistemas de trabajo colectivos y la distribución de la producción será de acuerdo a los aportes de las familias en los procesos de producción y post producción.

2 Riego comunitario, establecido por la comunidad de usuarios, en el cual:

- Los derechos se construyen socialmente, bajo principios democráticos.
- La operación, administración y manejo es de responsabilidad de la comunidad.
- El Estado apoyará de manera prioritaria la rehabilitación de la infraestructura, el mejoramiento del riego parcelario y las modalidades de riego, el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de usuarios, la capacitación a las comunidades, el establecimiento de agricultura eficiente compatible con un ambiente sano, siempre y cuando se haga paralelamente el ordenamiento territorial, uso eficiente del agua y la tierra, prevención y control de la contaminación.



3 Riego individual, bajo los siguientes principios:

- a. El Estado fomentará el riego individual asignando autorizaciones para el uso directo del agua desde la fuente. La gestión individual se orientará al uso eficiente y sostenible de la fuente del agua y del suelo, al ordenamiento del uso del suelo en función de la política de soberanía alimentaria nacional y a las necesidades de agroexportación del país.
- b. El riego individual empresarial debe contribuir económicamente al manejo de otras fuentes bajo el principio de



solidaridad social y espacial. Estas contribuciones se harán en función del valor agregado neto que generen.

- c. El riego campesino individual será favorecido en políticas públicas, de crédito y capacitación.
- d. Toda autorización de riego individual que utilice equipos de riego deberá tener la autorización de uso por parte de la autoridad nacional del agua y deberá registrarlos en esta y en el Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. Esta condición es extensiva al uso de bombas dentro de sistemas de riego públicos.
- e. La producción de agroexportación que se realice con riego exige que cada predio tenga un código de barras extendido por la Institución Nacional de Riego que permita cuantificar los usos de agua, los ingresos y las contribuciones.

Instituciones especializadas en riego

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución es necesario establecer dos tipos de **instituciones especializadas en riego**, una de carácter nacional y otra a nivel de cada provincia. Por medio de la Ley se debería crear dos instituciones que son:

- El Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR); y,
- El Centro de Riego y Desarrollo Agrario Provincial (CEDAR)

INDAR

El **INDAR** como instituto público autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura o a la Autoridad nacional del Agua, que asume la autoridad nacional de riego.

Sus principales funciones serán, entre otras, las siguientes:

- establecer, con participación de las comunidades, las políticas nacionales de riego
- elaborar un plan quinquenal y velar por su ejecución
- apoyar a los gobiernos provinciales, a través de los Centros de Riego y desarrollo Agrario Provinciales (CEDAR), a la elaboración y ejecución de planes quinquenales de riego, que incluye la ampliación del área de riego campesino, la mejora del riego comunitario y la mejora de la gestión de los sistemas públicos
- establecer las políticas de desarrollo agropecuario para las zonas de riego
- fortalecer las capacidades de las instituciones públicas vinculadas al riego
- apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios
- establecer las políticas de manejo sostenible y sustentable de las fuentes de captación de agua
- mantener actualizado el registro de los sistemas de riego existentes
- entregar autorizaciones para uso de bombas de riego
- administrar el **Fondo Nacional de Riego** y autorizar las transferencias a los CEDAR provinciales en base a proyectos presentados. El Fondo de Riego no se destinará para la administración, operación y mantenimiento de sistemas establecidos por el Estado, a excepción del apoyo a la capacitación en este tema.

CEDAR

El **CEDAR** será creado en cada provincia como institución adscrita al Consejo Provincial. Su función es viabilizar el desarrollo agrario bajo riego, posibilitando que los Consejos Provinciales puedan cumplir las atribuciones que en materia de riego determina el Art. 263 de la Constitución vigente, esto es planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

Por ello y de manera participativa, democrática, técnica, esta entidad está articulada también al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR), en cuanto a la política general de riego y tendrá como funciones básicas:

- Elaborar los planes y políticas de riego provincial, de manera participativa y democrática
- Elaborar nuevos proyectos de riego y rehabilitación y mejora de sistemas públicos y comunitarios.
- Construir y rehabilitar los proyectos con la participación activa de los usuarios.
- Desarrollar las capacidades de las organizaciones de usuarios, con el apoyo de entidades especializadas.
- Promover el desarrollo agrícola, agroindustrial y la comercialización asociativa dentro de las áreas de riego.
- Responsabilizarse del logro del cofinanciamiento para el establecimiento de nuevos sistemas de riego o para la rehabilitación.
- Apoyar a los Centros de Mediación y Veeduría Provincial, con el financiamiento estatal correspondiente y brindando la apertura necesaria para el éxito de sus funciones.

El agua para aprovechamiento económico

En cuanto a las condiciones para el otorgamiento de permisos de uso y aprovechamiento económico, planteamos:

- a. Que se respete el orden de prelación en el uso de los recursos hídricos que ya establece la Constitución
- b. Que no interfiera otros destinos;
- c. Que se haya verificado la existencia cierta de las aguas, en calidad y cantidad suficientes;
- d. Que los estudios y obras necesarios para su utilización hayan sido aprobados previamente por la autoridad nacional hídrica;
- e. Que el beneficiario se obligue a contribuir económicamente y participar en el manejo de las fuentes y en la prevención y mitigación de la contaminación de las aguas cuyo uso o aprovechamiento se haya autorizado;
- f. Que la utilización de las aguas autorizadas sea inmediata, o en un plazo determinado para el destino al que fue autorizado;
- g. Que se establezcan las condiciones técnicas y ambientales, de gestión y conservación del recurso a ser cumplidas por el beneficiario de la autorización.

La gestión basada en las cuencas hidrográficas

Sabemos que la gestión integral de los recursos hídricos debe considerarse como unidad de manejo a las cuencas y microcuencas. La Ley debe incluir este principio y promover la constitución de Consejos de Cuenca, porque desde allí se podrá realizar una gestión que abarque todos los aspectos con base en la realidad del recurso hídrico y no de las fronteras cantonales. La gestión de un río, por ejemplo, no puede fragmentarse en cada cantón por el que cruza, sino que se necesita de una visión total desde su nacimiento hasta su desembocadura final. Solo así se puede realizar una gestión adecuada y con participación de todos los involucrados.

Además se impedirán traspasos de agua de una cuenca a otra de manera inconsulta como se lo ha hecho hasta ahora, siendo necesario su pronunciamiento junto a un estudio técnico antes de que se tome una decisión de este tipo.

La conservación y uso sostenible de los ecosistemas existentes en las cuencas hidrográficas es parte también de la planificación del manejo de tales cuencas. Las decisiones públicas para tales efectos, contarán con el criterio técnico del Consejo de Cuenca respectivo.

Propuesta de disposiciones transitorias

“El mandato del agua” (o propuesta de cláusulas transitorias al texto constitucional) aprobado por el V Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos, se presentó a la Asamblea Nacional Constituyente conteniendo en lo fundamental los mandatos que se presentan a continuación. Algunos de ellos no se incluyeron diciendo que no correspondían a la Constitución sino a la Ley, razón por la cual insistimos en varios de ellos que son



necesarios para iniciar un nuevo ordenamiento jurídico en el tema del agua.

Se añaden también otras constantes en el documento “El Riego, participación y financiamiento: Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas”, las que en conjunto contribuirán a esta transición hacia una nueva gestión de los recursos hídricos:

- a. En el plazo de un año la Autoridad Nacional del Agua, conjuntamente con los gobiernos locales y con participación de organizaciones de usuarios, realizarán el **inventario nacional de recursos hídricos**, de aguas superficiales y subterráneas por cuencas y subcuencas hidrográficas, que incluya la situación de las fuentes, las concesiones y el acceso al agua, los conflictos.
- b. Se cuantificará los usos informales del agua para fines productivos, tanto de fuentes superficiales como subterráneas. Con base a esta información se modificará los derechos de uso y aprovechamiento, en donde exista concentración o mal uso del agua. **El proceso redistributivo** del agua estará en función de las necesidades de cada territorio.
- c. En el plazo de cinco años, a partir de la promulgación de la presente ley, los municipios y empresas que descarguen efluentes establecerán **sistemas de prevención y control de la contaminación del agua**; así mismo deberán establecer sistemas de tratamiento de agua servidas, efluentes y, en general de desechos que contaminen los recursos hídricos. De no hacerlo en el plazo establecido, la autoridad nacional competente establecerá las sanciones correspondientes y determinará los correctivos que deban tomarse.
- d. Se crea el **Fondo Nacional del Agua para la Vida**, destinado a tres campos: al manejo social y sostenible de los recursos hídricos, la mejora y ampliación de los sistemas de riego campesinos y comunitarios de agua potable.
- e. Todas las **concesiones** o autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua realizadas hasta el 2008 otorgadas a **plazos indeterminados** o que de alguna forma superen los diez años, quedan **vigentes hasta por un año** a partir de la expedición de esta Ley.
- f. Quienes habiendo adquirido legalmente un derecho de uso y aprovechamiento de agua no cancelen en el plazo de 180 días las tarifas vigentes perderán dicho derecho. La Autoridad Nacional del Agua establecerá y cuantificará **las tarifas no pagadas** y realizará las debidas notificaciones disponiendo el pago.
- g. La Autoridad Nacional del Agua deberá **resolver los procesos contenciosos** de agua pendientes, en el plazo de 180 días, con apego a los principios establecidos en la Constitución vigente y al procedimiento establecido en la Ley de Aguas y su reglamento.
- h. Derógase el Decreto Ejecutivo que crea las corporaciones de desarrollo regional como CORSINOR, CODERECO, CODE-RECH, CORSICEN, CODELORO. El personal y los recursos de estas instituciones pasan a los Centros de Riego y Desarrollo Provincial (CEDAR). Derógase el decreto de creación del INAR (septiembre 2007). El personal y los recursos del INAR pasan al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. El personal y recursos asignados para riego en las Corporaciones de Desarrollo creadas mediante Ley como CEDEGE, CRM, PREDESUR Y CREA también pasan a los CEDAR. Cuando la jurisdicción de una Corporación sea de dos o más provincias, el personal y los recursos se distribuirán proporcionalmente.

Para seguir adelante

No hay duda que la construcción colectiva de esta Ley a partir de los encuentros nacionales del Foro de los Recursos Hídricos y tras múltiples diálogos con otros sectores interesados, debates académicos, eventos en las provincias y cantones, nos entrega un instrumento altamente útil para avanzar en el propósito de contar con una legislación acorde a los tiempos, la realidad del país y los principios de justicia y equidad.

Como se decía al inicio, este instrumento nos debe permitir pasar las puertas abiertas por la nueva Constitución para lograr una Patria Nueva. Pero antes, debe ser aprobado y eso demanda que difundamos su contenido, que asumamos como propios los puntos más importantes, que continuemos los debates y que nos movilizemos para hacer conocer nuestros puntos de vista a las autoridades y principalmente al pueblo y sus organizaciones.



En la elaboración de la Ley es probable que se realicen cambios, que no se recoja todo lo que queremos, pero de nuestra acción depende que esta voz colectiva sea escuchada y que los puntos clave sean incorporados.

La lucha social es como una siembra. Siempre hay nuevas cosas que hacer, cosechas buenas y de las otras, sembrados fáciles y difíciles, pero nada puede detener nuestro accionar, que está ligado al agua y la tierra, a la vida y la gente. Nuestro compromiso está vigente y lo está con el sentido más claro de solidaridad y trabajo compartido.



Foro de los Recursos Hídricos

El Foro de los Recursos Hídricos está coordinado por el CAMAREN. Alpallana E 6-178 y Whimper Edificio ESPRO, 3er piso Quito - Ecuador
Telfs: (593-2) 2505775 - 2507396
Email: foros@camaren.org
Web: www.camaren.org



UNIÓN EUROPEA





Desde tiempos remotos, en muchas culturas de nuestra América, la rana ha sido pregonera de la lluvia. Desde siempre ha estado íntimamente ligada al agua. Los aríbalos (vasijas) en que los incas transportaban el agua tenían, en su parte posterior, una argolla en forma de rana. Por ella pasaban la cuerda con la que amarraban el aríbalo a la espalda. Por ello la hemos escogido como símbolo de estos *Cuadernos Populares del Agua*.

Los *Cuadernos Populares del Agua* surgen como una necesidad de entregar a las organizaciones populares las reflexiones realizadas al interior del Foro de los Recursos Hídricos. Son escritos utilizando un lenguaje sencillo y cotidiano, para que puedan ser comprendidos por todos. Buscan promover el análisis y la discusión de los problemas del agua en las organizaciones. Pretenden que un mayor conocimiento que podamos adquirir sobre el agua se transforme en propuestas. Buscan mejorar la gestión de este recurso que es fuente de vida.



Foro de los Recursos Hídricos

Es un espacio abierto, democrático, plural. En él participan: organizaciones populares, organizaciones gremiales, ONGs, instituciones gubernamentales, universidades, juntas de riego y de agua potable, gobiernos locales y regionales, todos quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos hídricos y a formular propuestas para mejorar su manejo. El Foro Nacional de los Recursos Hídricos es un espacio para construir juntos y para juntos proponer alternativas para el manejo de nuestros recursos naturales. El Foro desplegó sus actividades, a nivel regional y a nivel nacional, desde julio del 2001. Se han constituido Mesas de Trabajo en 17 provincias del país.

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