



LA GOBERNABILIDAD DE LA GESTION DEL AGUA EN EL ECUADOR

INDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	
RESUMEN EJECUTIVO	
I. ANTECEDENTES	1
II. DEFINICIONES	1
2.1 DEFINICIÓN GENERAL	1
2.2 DEFINICIÓN PARA EL SECTOR AGUA	2
III. LOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL ECUADOR	4
3.1 OBJETIVOS Y POLÍTICAS	4
3.2 POLÍTICAS GENERALES	4
3.3 POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS PARA EL SECTOR	5
3.4 PROBLEMAS CAUSADOS POR LA FALTA DE ONJETIVOS Y POLÍTICAS	6
IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL AGUA	7
4.1 DESARROLLO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR	8
4.2 LOS CAMBIOS MÁS RECIENTES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL	9
4.3 PROBLEMAS CAUSADOS POR LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	12
V. INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE GESTION	13
5.1 PLANIFICACIÓN	13
5.2 LAS NORMAS JURÍDICAS	15
EL DOMINIO PUBLICO HIDRÁULICO Y LA ASIGNACIÓN DEL AGUA	15
VINCULACIÓN LEGAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA CON LA GESTION AMBIENTAL	17
5.3 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	17
5.4 INSTRUMENTOS TÉCNICOS	19
5.5 PARTIPACIÓN EN LA GESTIÓN	20
5.6 CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN	21
VI. PROBLEMAS PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES	21
6.1 POLÍTICAS Y OBJETIVOS	21

INDICE (continuación)

	Pág.
6.2 SISTEMA LEGAL	22
6.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	23
6.4 LA PLANIFICACIÓN NACIONAL	23
6.5 CONFLICTOS ENTRE ENTIDADES ESTATALES Y GRUPOS INVOLUCRADOS EN EL SECTOR	24
6.6 FINANCIAMIENTO	24
ANEXOS	
1. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA GESTIÓN DEL RECURSO AGUA	
2. RESUMEN HISTÓRICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA	
3. LA TRANSFERENCIA DE LOS SISTEMAS DE RIEGO	

ABREVIATURAS

CAMAREN	Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables
CEDEGE	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CODELORO	Corporación de Desarrollo Regional de El Oro
CODERECO	Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
CORSICEN	Corporación Regional de la Sierra Centro
CORSINOR	Corporación Regional de la Sierra Norte
CRDs	Corporaciones Regionales de Desarrollo Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago
CREA	Santiago
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
INAMHI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
PREDESUR	Subcomisión Ecuatoriana para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo - Chira

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es parte de un esfuerzo internacional para preparar una conferencia sobre la Gobernabilidad del Sector Agua, que se llevará a cabo en Japón en el mes de marzo del 2003, a la vez que permite contribuir con ideas y argumentos para el diálogo sobre la gestión del agua en el Ecuador.

El documento parte del hecho de considerar la gobernabilidad como la capacidad de un sistema social para movilizar energías en forma coherente para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos; de esta manera se analizan los problemas de la gobernabilidad del recurso agua en sí mismo y se tratan tangencialmente los problemas de los servicios que se prestan con este recurso.

Los requerimientos para alcanzar una gobernabilidad apropiada incluyen un sistema legal que defina claramente las funciones y responsabilidades de las instituciones estatales, políticas enfocadas a las necesidades del país, una planificación comprehensiva para el sector y el uso eficiente de ciertas herramientas fundamentales que permitan utilizar y manejar los recursos hídricos, como son los instrumentos técnicos; la participación de los usuarios y grupos interesados en la gestión; y, la capacitación de las instituciones y la sociedad en general.

El análisis del tema institucional y legal y de los instrumentos principales de la gestión revela las grandes deficiencias existentes en el país; esto es, la falta de objetivos claros para el sector; un sistema legal e institucional complejo y desarticulado con traslapes y vacíos funcionales y sin una clara asignación de responsabilidades; conflictos entre entidades estatales y grupos interesados; y, el uso muy limitado y parcialmente inapropiado de los instrumentos disponibles.

Si bien existe una estructura institucional con una única entidad nacional (CNRH), sin embargo la misma no dispone de la independencia necesaria ni de la capacidad para regular, ordenar y dirigir el sector. Las otras entidades involucradas en el manejo del sector tienen experiencia sectorial, y muchas de ellas compiten entre sí por falta de un sistema institucional bien definido.

El documento presenta un resumen de las deficiencias más importantes que afectan la gobernabilidad y recomienda algunas medidas que se deberían ejecutar para mejorar estas deficiencias.

I. ANTEDECENTES

El concepto de gobernabilidad aparece como tema de preocupación de algunos sectores políticos y académicos en la primera mitad de la década de 1970, al mismo tiempo que el proyecto político del neoliberalismo. Algunos autores y grupos interesados en este tema llevaron al debate internacional los problemas que afrontaban los gobiernos a nivel mundial, y especialmente los del tercer mundo, como la ineficacia, la falta de un sistema coherente, la crisis de credibilidad, la corrupción, etc. Uno de los principales elementos de estos debates fue la búsqueda de mecanismos para mejorar el sistema de gobernabilidad. El Ecuador no ha estado aislado de estos debates y han sido varios los políticos y comentaristas que han abordado este tema en los últimos años.

El tema o problema de la gobernabilidad no está circunscrito al sistema global de gobernabilidad de los gobiernos nacionales, sino que afecta en forma particular a muchos sectores, incluyendo al sector del agua. En el país, una iniciativa relacionada con este tema fue emprendida por el Congreso Nacional que organizó talleres para discutir sobre la reforma de la Ley de Aguas durante los años 2000 –2001, con el objeto de mejorar la administración del agua. Otra iniciativa, más general, fueron los talleres regionales y el Primer Encuentro Nacional Foro de los Recursos Hídricos coordinado por CAMAREN en el año 2002, para discutir y buscar soluciones para el sector agua.

El presente documento está enfocado únicamente al análisis de la problemática de la gobernabilidad de la gestión del recurso agua en si, por lo tanto no se analiza directamente la problemática de los subsectores de los servicios que se prestan con el agua (agua potable, riego, hidroelectricidad). En el ANEXO 1 se presentan los elementos principales de la gestión del este recurso.

A nivel regional, la CEPAL ha analizado este asunto por medio de muchas publicaciones y ha apoyado y financiado talleres en muchos países de la región en preparación de una conferencia internacional en Japón en el año 2003. Este documento es una contribución a los esfuerzos de la CEPAL para esta conferencia y a la discusión sobre los problemas de la gestión del agua que se viene realizando en el país. También pretende contribuir al debate y a la generación de propuestas para mejorar el manejo de los recursos hídricos en el Ecuador.

II. DEFINICIONES

2.1 DEFINICIÓN GENERAL

Los estudios, como también las primeras definiciones de gobernabilidad aparecen en los años 70. Gran cantidad de definiciones propuestas en la literatura coinciden en los elementos esenciales: la necesaria capacidad de una sociedad para gobernar, y definen esto como la eficaz actuación de las instituciones del gobierno en el marco de reglas y practicas establecidas. Algunos autores agregan elementos adicionales como las tareas de enfrentar positivamente los retos y oportunidades, la consideración de los limites y los incentivos para influir en el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas, y otros enfocan a la consideración social de la legitimidad del desempeño del gobierno, y subrayan principios de transparencia, participación y responsabilidad.

Entre estas definiciones citamos las de Alcántara, quien en 1995 se refiere a la gobernabilidad como “el conjunto de condiciones que favorecen la acción de gobierno”. Según el mismo autor, gobernabilidad, como categoría analítica dentro de la ciencia política, es un concepto que “permite establecer la capacidad de un sistema político... para articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces. Para Hurtado, 1993, la gobernabilidad es “la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportunas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país”, y en 1997 añade a este concepto la condición de que la gobernabilidad “depende del grado de institucionalización del sistema político, por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad.”¹

2.2 DEFINICIÓN PARA EL SECTOR AGUA

En una contribución a la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, realizada en Fortaleza, Brasil, el 7 de marzo del 2002, Peter Rogers, profesor de la Universidad de Harvard, propone una definición del concepto de gobernabilidad específicamente para el sector agua².

RECUADRO No. 1

La gobernabilidad sobre el agua es la capacidad de un sistema social para movilizar energías en forma coherente para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos.

Peter Rogers, 2002

Esta coherencia implica tener la capacidad de articular los elementos que intervienen en un sistema complejo.

Los principios para alcanzar los objetivos de la gobernabilidad son - según Rogers - apertura, transparencia, participación, verificación, efectividad, racionalidad, motivación, eficiencia, interactividad, equidad, integración, sustentabilidad, ética y compromiso. Rogers opina que la gobernabilidad sobre el agua abarca todo el sistema político, social y administrativo de un país para manejar y gestionar los recursos hídricos y suministrar los servicios de agua. Pone de relieve la importancia que tiene la participación de la sociedad civil y la acción colectiva para lograr la gobernabilidad, y explica que solo mediante una acción colectiva se podría obtener medidas compartidas con fines del bien común, como el otorgamiento de concesiones de agua. Sin esto existirían la anarquía y la inequidad. Finalmente, Rogers enfatiza que la gobernabilidad sobre el agua solamente sería practicable si existe un sistema político que funcione aceptablemente bien en el país, el cual debería tener la capacidad de diseñar políticas socialmente aceptadas, la habilidad para movilizar recursos sociales que apoyen dichas políticas y la capacidad de hacerlas efectivas.

La Asociación de Trabajos sobre Gobernabilidad del Agua, en su reunión de Boston, en enero del 2002, debatió sobre el concepto de gobernabilidad. En un resumen de la reunión, Miguel Solanes, anota que la gobernabilidad se refiere al conjunto de capacidades de los sistemas para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios vinculados al agua, en diferentes niveles sociales. Para ser efectiva, la gobernabilidad debe ser

¹ Oswaldo Hurtado, “Gobernabilidad, democracia y pobreza”, 1997. Alcántara, 1995, citado en Hurtado, 1997.

² Axel Dourojeanni, “¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua?”, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 5 de abril del 2002.”.

transparente, abierta, responsable, participativa, comunicativa, basada en incentivos, equitativa, coherente, eficiente, integradora y ética.

Axel Dourojeanni, en una discusión detallada sobre gobernabilidad, añade a la definición de Rogers que la “gobernabilidad requiere de la capacidad de tomar decisiones proporcionales y coherentes con el conocimiento del medio donde se van a aplicar tales decisiones,” y que estas decisiones deben ser “ igualmente proporcionales y coherentes con la capacidad de llevarse a cabo”.

Según Dourojeanni, el éxito para montar un sistema de gestión integrado del agua depende de por lo menos tres factores:

1. “Un sistema político-institucional racionalmente estable y articulado a nivel nacional o por lo menos de región, estado o provincia dentro del país.
2. La voluntad y conocimiento de los políticos y de los funcionarios públicos del ejecutivo sobre la importancia de establecer bases permanentes y sólidas de gestión integrada del agua, en el ámbito de las cuencas hidrográficas o sistemas hídricos interconectados.
3. Una clara y abierta demanda por parte de los actores usuarios del agua producto de necesidades sentidas para solucionar conflictos evidentes debido a una mala o nula gobernabilidad sobre el agua”.³

Dourojeanni, agrega a las capacidades necesarias señaladas por Rogers la “capacidad de aplicar coherentemente medidas técnicas y de infraestructura (conocidas como medidas duras o *hard sciences*) con medidas institucionales (conocidas como medidas blandas o *soft sciences*).” Adicionalmente, Dourojeanni, hace referencia a “actores endógenos y exógenos” que actúan sobre los recursos hídricos y que Rogers coincidentemente califica como gobernantes “internos y externos” del agua. Concluye que “la mayoría de las propuestas de la gestión del agua, sostienen que la gobernabilidad sobre el agua sólo se logrará mediante participación, democracia y en general mediante acción colectiva”. Lamenta que “en América Latina, salvo en algunas comunidades campesinas altoandinas, lo que más impera es la desconfianza entre los múltiples actores involucrados en la gestión del agua, lo que entra en colisión directa con los deseos de participación masiva.” De allí que para gobernar es indispensable que existan autoridades legalmente establecidas que pongan en práctica los acuerdos establecidos en forma participativa.

Se puede concluir que para lograr una gobernabilidad efectiva y eficiente se necesita de los siguientes elementos:

- Objetivos y políticas claramente definidos.
- Instituciones bien organizadas con asignación de responsabilidades y atribuciones precisas.
- Instrumentos de gestión adecuados, especialmente un marco legal claro.

En los siguientes capítulos se analiza la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador en función de estos elementos.

³ A.Dourojeanni, obra citada.
Gobernabilidad efectiva del agua
GWP - SAMTAC

III. LOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL ECUADOR

3.1 OBJETIVOS Y POLÍTICAS

En el marco de referencia de las definiciones reseñadas anteriormente, la gobernabilidad de un sistema de administración y manejo de recursos hídricos debe evaluarse por el grado de cumplimiento de los propósitos específicos para los que fue creado. Estos propósitos, vistos desde otra perspectiva, no son otra cosa que los objetivos de las políticas que una sociedad o un gobierno haya adoptado para la gestión de los recursos hídricos.

De este modo, para identificar los propósitos que se persiguen en el país con esta gestión se deberían examinar las políticas nacionales específicas que se han adoptado para la explotación, conservación y preservación del agua. Sin embargo, en el Ecuador hasta mediados de Enero de 2003, el Gobierno no había establecido estas políticas específicas (entendiéndose que estas políticas incluyen un conjunto de objetivos, programas y actuaciones concretas para solventar los diferentes aspectos que debe encarar una gestión de los recursos hídricos, como la lucha contra la contaminación del agua, control de la erosión ocasionada por el agua, uso eficiente en los diferentes servicios, asignación equitativa, etc.). Por ello, para poder identificar cuales fueron los objetivos concretos de la gestión del agua en el país, hay que recurrir a la revisión de políticas de gobiernos anteriores y de políticas de orden más general, a partir de las cuales, se pueda deducir políticas más específicas.

RECUADRO No. 2

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA PARA EL SECTOR AGUA

*Servicios eficientes para todos
Protección y conservación del agua
Instituciones con asignaciones claras, descentralizadas hasta niveles factibles practicables
Participación de usuarios e interesados en la gestión
Manejo de la demanda por medidas económicas, técnicas y educativas
Protección del ambiente, considerando los requerimientos de ríos, lagos y pantanos
Reducción de la pobreza y protección de la población en sitios donde se requiere ubicar grandes obras hidráulicas.*

Adaptado de World Bank Policy "Water Resources Management", 1995

3.2 POLÍTICAS GENERALES

Según el ordenamiento constitucional ecuatoriano actual, entre las atribuciones y deberes del Presidente de República están los de "establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por sus cumplimientos"⁴. En otro apartado se especifica que a los Ministros de Estado les corresponde "Dirigir la política del ministerio a su cargo"⁵.

⁴ Art. 171, numeral 3, Constitución Política de la República del Ecuador

⁵ Art. 179, numeral 1, Constitución Política de la República del Ecuador

Como puede observarse, la Constitución actual a diferencia de la precedente, no atribuye a ninguna institución en particular la formulación de las Políticas del Estado. Solamente se encuentran en las normas constitucionales, en la Ley de Aguas y en la Ley de Gestión Ambiental, referencias relacionadas con la gestión del agua.

En lo que se refiere a las normas constitucionales, ya en 1984, la Constitución Ecuatoriana, incluía entre los deberes del Estado el de “tutelar la prevención de la naturaleza”, lo que de alguna manera constituía la expresión de una norma para la gestión de los recursos naturales. En la reforma constitucional de 1996, se introdujeron disposiciones relacionadas que ratifican y amplían el contenido de esa norma. Estas disposiciones orientan a la definición de cuáles deberían ser las políticas del Estado en lo que se refiere a la gestión ambiental y por ende a la gestión del agua, como uno de los recursos naturales. Véase Recuadro No. 3.

RECUADRO No. 3

“El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente sustentable. Velará porque este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declararán de interés público y se regularán de acuerdo a la Ley:

- 1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.*
- 2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas; y*
- 3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”.*

ARTICULO 86, CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

También es importante señalar que tanto la Constitución de la República, como la Ley de Aguas vigente confieren al agua el carácter de bien público. Véase Recuadros No. 4 y 5. Estas disposiciones constitucionales y el carácter del bien público, enmarcan el conjunto de consideraciones que debería tener el agua como recurso natural y, al mismo tiempo, orientan con claridad hacia la definición de políticas para su explotación, conservación y manejo.

RECUADRO No. 4

“... Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la Ley”

Art. 247, CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

3.3 POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS PARA EL SECTOR

Como se anotó anteriormente, en el Ecuador hasta mediados de enero del 2003, no se formularon ni aprobaron políticas para la gestión de los recursos hídricos. Se podría decir que solamente se disponía de enunciados generales, que bien podrían calificarse de políticas de

intención, y tampoco se han diseñado los mecanismos – estrategias – para establecerlas. La situación de los subsectores que prestan servicios con el agua es similar, pues aparte de algunas políticas de orden general, el conjunto de políticas instrumentales es incompleto. (Sólo el subsector de agua potable y saneamiento ha aprobado políticas sectoriales, al final de este período gubernamental)⁶.

En los procesos de modernización del Estado se introdujeron varios principios de política como la descentralización y desconcentración de funciones, la participación del sector privado en la prestación de servicios, la recuperación de costos de prestación de servicios, etc., sin embargo no se los ha conjugado con principios determinantes (como el de separación de funciones normativas y de funciones operativas) y no se han diseñado las políticas instrumentales adecuadas para las condiciones del país. La única política notable (sin declaración oficial) ha sido la construcción de grandes obras hidráulicas para aprovechar las oportunidades del Sector.

3.4 PROBLEMAS CAUSADOS POR LA FALTA DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS

En este contexto, el aprovechamiento de los recursos hídricos en el Ecuador, al igual que en la mayoría de países de Latinoamérica, se ha caracterizado por la desatención a su vulnerabilidad y consecuentemente a la imperiosa necesidad de preservarlos y protegerlos.

Esto ha llevado a su vez a que se produzcan graves desequilibrios que se reflejan en el incremento de la magnitud de los daños ocasionados por el agua en zonas inundables, en problemas de salud que afectan a varios sectores de la población y que se originan en la contaminación del agua.

RECUADRO No. 5

“Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en la misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las aguas subterráneas afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación. No hay ni se reconocen derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo a esta ley”.

Art 2, Ley de Aguas

“Para fines de esta ley, declárense también bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular. Sus usuarios continuarán gozándolas como titulares de un derecho de aprovechamiento de conformidad con esta ley”.

Art. 3 Ley de Aguas

“Son también bienes nacionales de uso público, el lecho y subsuelo del mar interior y territorial de los ríos, lagos o lagunas, quebradas, esteros y otros cursos o embalses permanentes de agua”

Art. 4 Ley de Aguas

Al llegar a este punto nos referimos aunque sea brevemente (porque no son temas de este documento - véase Antecedentes), a las políticas y a la situación de los servicios que se prestan con el agua, pues la gestión del agua debe ser autónoma y estar separada de los servicios. Sin embargo, muchos aspectos los hacen interdependientes. Así, las características o deficiencias de una inciden y se reflejan directamente en los otros. Por ejemplo, mientras la

⁶ Política de Agua Potable y Saneamiento. Sin fecha.
Gobernabilidad efectiva del agua
GWP - SAMTAC

ley prohíbe la contaminación (Recuadro No. 6), los servicios de agua potable y saneamiento, y los de riego en el país, no han cumplido con este requisito al ejecutar sus programas.

En lo que se refiere al subsector agua potable y saneamiento, sin comentar asuntos como el grado de cobertura alcanzado, la calidad de los servicios y los aspectos económicos y sociales involucrados, es importante destacar que en el Ecuador, con excepción de la ciudad de Cuenca, ninguna de las grandes ciudades trata las aguas residuales. Las políticas adoptadas para el sector no toman en cuenta este tema y no existen disposiciones de orden administrativo o legal que obliguen a construir alcantarillados separados, que determinen con claridad el grado de calidad que deben mantener los cauces receptores, que restrinjan la instalaciones de industrias en zonas vulnerables, etc. Esto ha dado lugar a que extensas zonas estén regadas con aguas contaminadas, al deterioro de importantes ecosistemas acuáticos (lagos y estuarios) y a la destrucción de un sinnúmero de recursos recreacionales y paisajísticos. También se puede señalar, que la incidencia de enfermedades causadas por el agua contaminada es una de las más altas de América Latina. Además se conoce de casos alarmantes, como el de un área afectada por la actividad minera en el sur del país, en que la contaminación con minerales pesados está ocasionando daños genéticos en la población, según informes del Ministerio de Salud.

Dentro de este subsector, tampoco se han establecido políticas que favorezcan el ahorro de agua, y es así cómo en los sistemas de abastecimiento de algunos centros poblados importantes se producen pérdidas sustanciales de agua por fugas y por desperdicio de los usuarios. La solución para cubrir el déficit de agua en estos casos es recurrir a nuevas y más costosas movilizaciones de agua cruda, en vez de regular el manejo y la demanda con mayores beneficios económicos y ambientales.

RECUADRO No. 6

“Prohíbese toda contaminación de las que afecte a la salud humana o al desarrollo de la flora o la fauna”

Art. 22 Ley de Aguas

El riego es uno de los subsectores más conflictivos. Por un lapso de aproximadamente 30 años, su gestión estuvo encargada al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos, INERHI, cuya función principal, al menos en teoría, era la administración del agua. El INERHI dedicó la mayor parte de sus esfuerzos al diseño y construcción de sistemas de riego, descuidando la administración del agua y otros aspectos importantes aun para el mismo sector riego, como la definición de políticas, planes y programas de desarrollo. Paralelamente, las Corporaciones Regionales de Desarrollo CRDs, CEDEGE, CREA y CRM, también se dedicaron a construir sistemas de riego. La mayor parte de estos proyectos se realizaron en ausencia de justificaciones económicas y técnicas adecuadas, razón por la cual no han rendido los beneficios que de ellos se esperaba.

A partir de 1994, con la disolución del INERHI y la conformación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, las cosas aparentemente no han cambiado, ya que esta institución, reemplazante del INERHI, y cuya misión principal es regular el sector agua a nivel nacional, tiene también que encargarse del subsector riego ya que no existe otra entidad que regule o asista a este subsector.

IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

El sistema institucional para la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador es muy complejo. Incluye instituciones nacionales, regionales y locales. Además hay grupos involucrados como las Cámaras de la Producción, que representan intereses particulares.

4.1. DESARROLLO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

El sistema institucional para el manejo del agua en el Ecuador, al igual que en otros países, se ha desarrollado a partir de necesidades sectoriales, esto es, riego, agua potable, generación eléctrica y otras. En este contexto se fueron conformando instituciones especializadas en alguno de los componentes de las gestiones de cada sector.

En el caso del subsector riego, en 1954 se creó la Caja Nacional de Riego, con el propósito de diseñar, construir y operar sistemas de riego, con el concepto implícito de que éstos, en gran parte, debían ser subsidiados por el Estado. En 1966, se conformó el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos INERHI⁷, por fusión de la Caja Nacional de Riego y la Dirección de Recursos Hídricos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

RECUADRO 7

*1944 a 1966 Caja Nacional de Riego
1962 a 1996 Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL
1966 a 1994 Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, INERHI
1970 a 1992 Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS
desde 1970 Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, INAMHI
desde 1992 Subsecretaría Saneamiento Ambiental del MIDUVI
desde 1994 Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH
desde 1996 Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC*

En el INERHI se unificaron las funciones de planificación, construcción y operación de sistemas de riego, drenaje y control de inundaciones con las de evaluación, manejo, protección y administración del agua. La Ley de creación del INERHI estableció que la finalidad de la institución era “propender al mejor aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país, como condición esencial para el desarrollo económico de éste”⁸, función ratificada también en la Ley de Aguas, y que lamentablemente el INERHI no llegó a ejercer, debido a que su accionar estuvo sesgado al sector agropecuario, y dentro de éste, al diseño, construcción y operación de los sistemas de riego estatales. Este sesgo fue consecuencia de su estructura institucional, pues su Consejo Directivo estuvo integrado por el Ministro de Agricultura, el Director del Departamento Técnico de la Secretaría General de Planificación, el Director del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, el representante de la actividad agropecuaria, y el Gerente del Banco Nacional de Fomento. En consecuencia, el organismo estaba conformado, casi exclusivamente, por representantes del sector agropecuario y resultaba hasta cierto punto natural que su especialización influyera en el ejercicio de sus funciones al momento de fijar la política general del Instituto, aprobar sus programas y proyectos, y aprobar su proyecto de presupuesto⁹.

⁷ Decreto Ejecutivo No. 1551, 10 de noviembre de 1966, Registro Oficial No. 158.

⁸ Art. 2 de la Ley de Creación del INERHI

⁹ Estudios de la Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, CNRH, marzo del 2000.

En lo que se refiere al subsector agua potable y saneamiento, a mediados de la década de 1950, se estableció el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, encargado de la elaboración de programas de saneamiento y del diseño, construcción y operación de sistemas de agua potable y saneamiento. Posteriormente, esta institución se transformó en el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS, conservando prácticamente las mismas funciones.

El subsector de energía hidroeléctrica empezó a ocupar un espacio en el sistema institucional ecuatoriano a partir de 1962, con la creación del Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL. Esta institución estuvo encargada de la formulación del Plan Maestro de Electrificación. Además, la Ley Básica de Electrificación estipulaba que era atribución privativa del Estado, que la ejercería a través del INECEL, la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.

Esto contribuyó a la formación de una especialización funcional, que originó prácticas de orden técnico-administrativo y legal desarticuladas en lo que se refiere a la administración y manejo del agua como recurso hídrico. Es importante señalar que este sistema institucional dio más importancia a la construcción de infraestructura y a las actividades operativas, con detrimento de los aspectos normativos y reguladores que estaba obligado a ejercer.

En lo restante, que atañe a otros sectores de la actividad social y económica del país, como la pesca, piscicultura, actividades turísticas y recreativas y navegación, la estructuración institucional para el aprovechamiento y uso del agua ha sido prácticamente inexistente. Las principales actividades de estos subsectores están organizadas en diferentes entidades como la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Industrias, Comercio Integración y Pesca; la Dirección de Marina Mercante, dependiente del Ministerio de Defensa (navegación marítima y fluvial, etc.) A esta diseminación de funciones se puede agregar que la entidad encargada de la obtención procesamiento y divulgación de la información hidrometeorológica, INAMHI, es dependiente del Ministerio de Energía y Minas.

Para complementar el rompecabezas, a este panorama debe agregarse la presencia de otras entidades con jurisdicción en algunos espacios territoriales del país, las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CEDEGE, CREA, PREDESUR y CRM) encargadas de múltiples funciones, pero que han dedicado la mayor parte de su presupuesto y actividad a la construcción de infraestructura hidráulica.

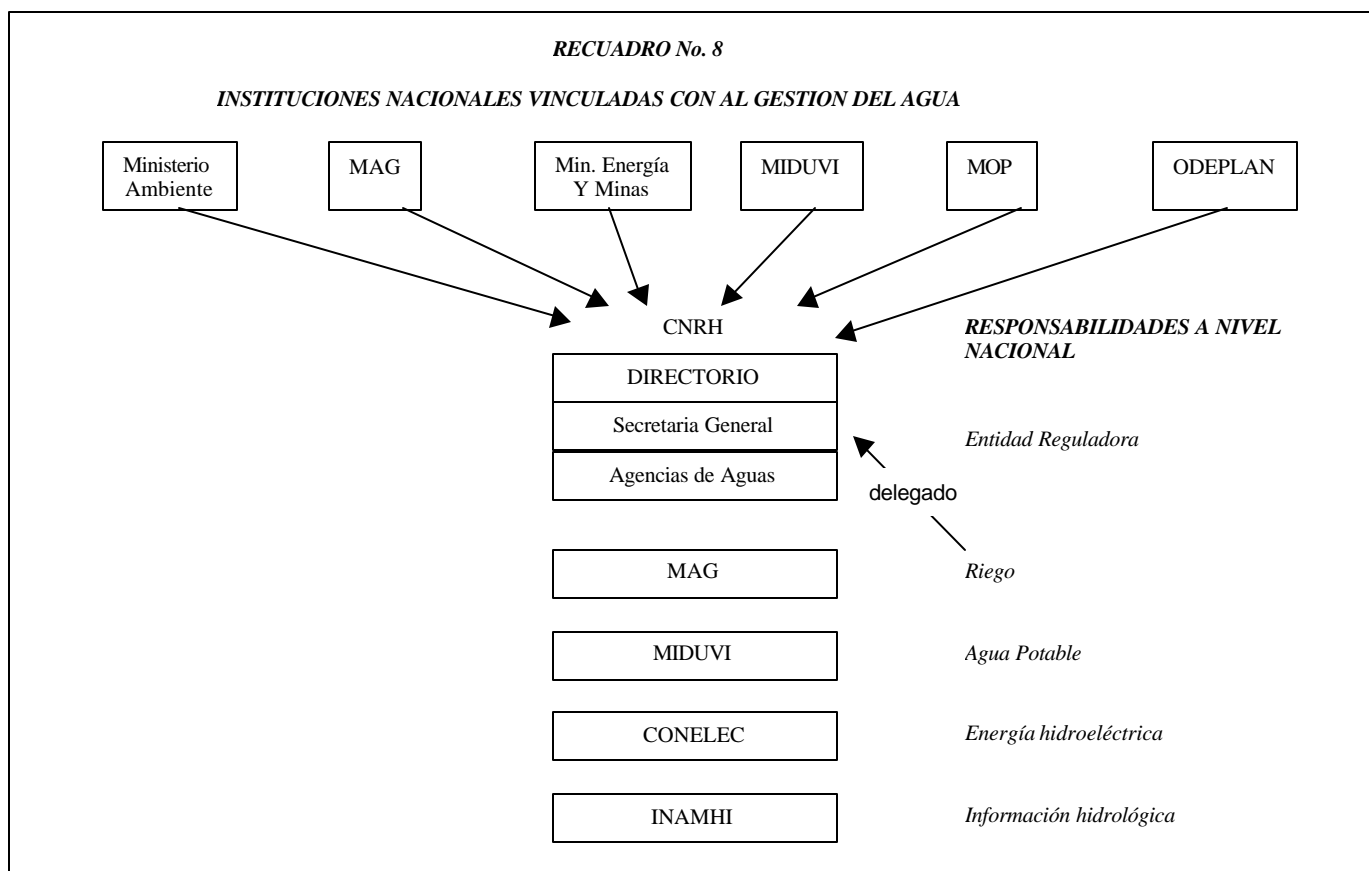
Esta estructura institucional no ha permitido, por sus debilidades y por su desarticulación, el cumplimiento de varios objetivos sustanciales dentro de la gestión de los recursos hídricos; entre éstos, la racionalidad de las inversiones del Estado en materia hidráulica y la conservación y preservación del agua.

4.2. LOS CAMBIOS MAS RECIENTES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL.

Antes de tratar este tema es conveniente llamar la atención sobre un asunto que ha incidido e incide directamente en muchas de las características que tiene la organización funcional del sistema institucional actual. Esto se refiere a los mecanismos de que dispone el país, para constituir instituciones y dotarlas de atribuciones. En el Ecuador, era y es, el Congreso

Nacional el encargado de legislar para constituir la base legal para la gestión del Sistema Institucional del Estado, sin embargo, el Ejecutivo (Presidencia de la República y Carteras de Estado) también está facultado para asignar atribuciones especiales a las diferentes instituciones que lo conforman, mediante decretos presidenciales o acuerdos ministeriales. Esta situación, sobre todo después de la expedición de la Ley de Modernización del Estado de 1994, si bien procuraba la transformación de las Instituciones del Estado, ha creado varios conflictos, como se verá más adelante.

En lo que se refiere al sector agua, con el auspicio del Banco Mundial, a través de un convenio con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para la ejecución del Programa de Asistencia Técnica al Subsector Riego, y en base a las atribuciones que la Ley de Modernización del Estado confiere al Presidente de la República, se estableció la Organización del Régimen Institucional del Agua en el Ecuador¹⁰. A partir del Decreto 2224 y sus reformas posteriores¹¹, se modificó sustancialmente el marco legal e institucional para el manejo y gestión del agua en el país.



Básicamente, a través de estos decretos se suprimió al INHERI y se establecieron el CNRH, y cinco Corporaciones Regionales de Desarrollo, que se sumaron a las cuatro existentes. Con

¹⁰ Decreto 2224 promulgado el 25 de octubre de 1994

¹¹ D.E. 2516 R.O. 637, D.E. 2677-A R.O. 680, D.E. 2908 R.O. 749, D.E. 2909 R.O. 749, D.E. 3194 S. 811, D.E. 3195 S. 811, D.E. 323 R.O. 72, D.E. 745 S. 182, MAG 97 R.O. 90, MAG 330 R.O. 235, MAG 70 R.O. 62, D.E. 290 R.O. 69, CNRH 98-009 R.O. 75, D.E. 1495 R.O. 326, D.E. 1661 R.O. 357, D.E. 569 R.O. 156.

estos cambios se redistribuyeron las funciones asignadas al INERHI en la Ley de Aguas y su Ley de Creación, entre el CNRH y las Corporaciones Regionales de Desarrollo CDRs. Además, a las corporaciones preexistentes se les asignó nuevas funciones establecidas en el Decreto 2224. De esta manera se trató de concentrar las funciones reguladoras y normativas en un organismo rector de los recursos hídricos, y delegar a los organismos regionales la responsabilidad de su desarrollo. Fundamentalmente se descentralizó y transfirió a las CRDs la responsabilidad de la ejecución y administración de la infraestructura de riego estatal, el control de la contaminación y conservación de las cuencas hidrográficas.

El Directorio del CNRH se conformó inicialmente con el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Finanzas y el Secretario General del CONADE. Posteriormente, mediante Decreto No. 569 publicado en el Registro Oficial No156 de 5 de septiembre del 2000, se modificó la conformación del Directorio al reemplazar al Ministro de Finanzas por el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones. Finalmente, en el año 2002 se incorporó al Directorio el Ministerio del Ambiente.

Al Directorio de la entidad se le han asignado las siguientes funciones: formular y determinar las políticas del sector agua del Ecuador; formular el Plan Nacional de Recursos Hídricos de mediano y largo plazo; diseñar y normar los parámetros a los que se deban someter los proyectos de inversión pública de uso del agua del país; regular la administración de los sistemas de riego, y normar la transferencia de estos sistemas a los usuarios; establecer políticas de recuperación de costos mediante tarifas y dictar normas para el manejo de cuencas hidrográficas; y , normar el control de la calidad del agua que corresponde a las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

La principal entidad involucrada en estas transformaciones es el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, responsable del sector agropecuario, incluyendo el subsector riego, pero esta institución no ha realizado ningún esfuerzo para definir políticas, planificar, ordenar y apoyar al sector riego. Luego de la desaparición del INERHI, el MAG debía trabajar en este campo, pero aparentemente, las autoridades del MAG consideran al CNRH como la agencia que debería tomar a su cargo esta responsabilidad. En realidad, como se ha señalado en otras partes, el CNRH no tiene esta función, ya que solo es una agencia reguladora. La Secretaría tiene pocos profesionales especializados en riego y consecuentemente, faltan las capacidades necesarias para regular, planificar y apoyar al subsector riego. El resultado es obvio: la baja rentabilidad y productividad del sector, claramente ubicadas debajo de la rentabilidad de las áreas regadas de los países vecinos y debajo del promedio mundial. La eficiencia, en los sistemas financiados por el Estado, también es muy baja. El desarrollo agrícola es muy débil por la negligencia de las entidades estatales que han invertido mucho en infraestructura del riego (presas, túneles, canales, estaciones de bombeo etc.), probablemente más de 3.000 millones de dólares durante los últimos 30 años, pero que hicieron muy poco para mejorar la eficiencia y la productividad de los distritos.

En estas circunstancias el Estado sigue invirtiendo en grandes obras de infraestructura hidráulica para riego, que no están plenamente justificadas, descuidando otros aspectos importantes del sector como son el apoyo y regulación del riego privado con el que se cubre a más del 70% del área regada del país.

En el subsector Agua Potable y Saneamiento se suprimió el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias IEOS y se lo reemplazó por la Subsecretaría de Saneamiento de Ambiental del

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En este caso las responsabilidades de construcción y operación de sistemas de agua potable y de eliminación de aguas residuales se transfirieron a los Municipios, reteniéndose las de formulación de políticas, planificación nacional, elaboración de normas y control de algunos aspectos de la calidad del agua en la Subsecretaría. Vale señalar que en el país son muy pocos los municipios que cuentan con estructuras administrativas especializadas en la gestión de estos servicios.

En lo tocante al subsector hidroenergético, se disolvió el Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL y en su reemplazo se conformó el Consejo Nacional de Electricidad CONELEC. La estructura institucional del INECEL se segmentó en sus principales componentes (generación, transmisión, distribución y comercialización) con el propósito de facilitar la participación privada en el subsector. Los resultados obtenidos hasta la fecha por estas transformaciones no son satisfactorios y así, un subsector que podría producir ganancias altas para el país todavía requiere de subsidios.

4.3 PROBLEMAS CAUSADOS POR LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Si se examinan con atención la estructura y las funciones de este sistema institucional se pueden identificar varias inconsistencias que obstaculizan una gestión equilibrada de los recursos hídricos; entre estas, se anotan las siguientes:

- La conformación del directorio del CNRH ubica a la entidad bajo el control de los sectores usuarios del agua, especialmente bajo el control del Ministerio de Agricultura, cuyo ministro es el que preside el Consejo. En estas condiciones, hay una influencia directa de este ministerio sobre la Secretaría.
- Entre las funciones asignadas al Directorio constan la de normar los parámetros a los que deban someterse los proyectos de inversión pública, la de regular la administración de los sistemas de riego y normar la transferencia de éstos a los usuarios y la de establecer políticas de recuperación de costos mediante tarifas. Todas estas funciones deberían estar ubicadas en una entidad especializada encargada de normar y regular el sector riego, como en los casos del agua potable (MIDUVI) y de la energía hidroeléctrica (CONELEC).
- La asignación de la función de “normar el control de la calidad del agua que corresponde a las CRDs”, si bien es vaga y ambigua, puede interpretarse como que el precautelar la calidad del agua corresponde a estas instituciones. La asignación de este tipo de funciones a las entidades regionales es contraindicada, ya que en otros sitios se les asigna funciones operativas que afectan al agua y que precisamente deben ser controladas por una entidad netamente reguladora.
- Si se analizan las funciones asignadas al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Salud y otras instituciones en materia de calidad del agua se puede observar una distribución de responsabilidades inorgánica en la que no se diferencian las atribuciones para normar y regular, de las atribuciones para controlar. Asimismo no se separan con claridad las responsabilidades en cada uno de los componentes de la gestión específica de preservación de la calidad del agua.

En estas circunstancias el CNRH no ha podido cumplir con sus principales obligaciones. En ocho años de su existencia no se han diseñado y peor establecido políticas para la gestión del agua; no hay una planificación para la asignación del agua; no hay ningún proyecto, plan o programa para el control de la contaminación del agua; tampoco se cuenta con elementos para administrar los temas asociados con los efectos perjudiciales del agua, etc.

La situación del sector riego es parecida: no hay políticas establecidas al respecto, no se cuenta con las normas con las que se debería analizar los proyectos de inversión pública, a tal punto que el Estado, como se mencionó anteriormente, continúa haciendo grandes inversiones en sistemas de riego que no cuentan con las justificaciones técnicas y económicas respectivas.

En lo que se refiere al sector de gestión del agua en sí, la disolución de las entidades mencionadas (INERHI, IEOS, INECEL) ocasionó un desmantelamiento precipitado de una importante infraestructura para mediciones meteorológicas e hidrométricas y la pérdida de una gran cantidad de información de vital necesidad para el manejo de los recursos hídricos.

Al examinar los aspectos de la gestión relacionada con la provisión de servicios se puede observar que varios de los objetivos previstos con la transformación institucional no se han cumplido, esto es, no se ha elevado la eficiencia de los servicios, no han disminuido los subsidios, no han aumentado los índices de cobertura, etc. Mas bien la infraestructura y calidad de muchos servicios de agua potable, sobre todo en el área rural se han deteriorado; la planificación, diseño y construcción de nuevos sistemas ha disminuido sensiblemente.

Otro problema que no se ha resuelto todavía por la negligencia de administrativa está en el campo de tarifas. Por razones políticas, las tarifas - contra las previsiones de la Ley y de los reglamentos - nunca cubrieron el costo de operación y mantenimiento y prácticamente no han contribuido en nada para recuperar el costo o la inversión. Como consecuencia, han faltado siempre fondos para O & M y los sistemas se han deteriorado seriamente.

V. INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE GESTIÓN

A más de un sistema institucional bien organizado, para lograr una gestión eficiente de los recursos hídricos es necesario contar con un conjunto de instrumentos de gestión , entre los que se pueden citar la planificación, las normas jurídicas, el sistema tarifario, los incentivos económicos y otros instrumentos especiales como la participación, la capacitación y la educación.

A continuación se hace una revisión somera de la utilización de estos instrumentos en el Ecuador:

5.1 PLANIFICACIÓN

De acuerdo con el ordenamiento constitucional anterior, era el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, el que fijaba “las políticas generales, económicas y sociales del Estado” (Art. 90 de la Constitución), para lo cual debía elaborar los correspondientes planes de desarrollo. Esas políticas y esos planes económicos y sociales determinados por el CONADE, una vez aprobados por el Presidente de la República, debían ser ejecutados y cumplidos de manera

obligatoria por los respectivos Ministros y por las entidades del sector público (Art. 92 de la Constitución anterior).

En lo referente a la planificación, la Constitución actual define algunos criterios, su carácter obligatorio y quiénes son los responsables de ella. Véase Recuadro No. 9.

En la Constitución no hay referencias específicas a la planificación hidráulica o al planeamiento ambiental, sino que las referencias a la planificación en materia de gestión del agua aparecen en varias normas legales del país; así la ejecución del Plan Nacional de Riego y Saneamiento consta en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; la evaluación de los recursos hídricos nacionales conjuntamente con el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (hoy INAMHI)¹².

Recuadro No.9

“El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado ...”

Art.254. Constitución Política del Ecuador

“El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la Ley.

En los organismos de régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación, responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional”

Art. 255. Constitución Política del Ecuador

La Ley de Agua especifica que: “Para el aprovechamiento de los recursos hidrológicos, corresponde al INERHI: a) Planificar su mejor utilización y desarrollo;...”¹³

En la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental se establece:

“Para la aplicación de esta ley y sus reglamentos, se crea el Comité Interinstitucional de la Protección del Ambiente; el mismo que se encargará, a nivel nacional, de la planificación racional del uso de los recursos de aire, agua y suelo, para la prevención y control de la contaminación¹⁴.

Del examen de las leyes citadas, se desprende:

- La legislación ecuatoriana relativa al agua reconoce ampliamente la necesidad de la planificación como herramienta de gestión.
- De forma expresa se mencionan los siguientes planes: Plan de Desarrollo Económico y Social del País; Plan General de Desarrollo del País; Plan Nacional de Riego y Saneamiento; Plan Nacional de Aprovechamiento del Agua.

Aunque sin asignarle nombre propio, se cita la planificación racional del uso de los recursos aire, agua y suelo.

¹² Art. 3, literal f) de la Ley de Creación del INERHI.

¹³ Art. 13. Ley de Aguas.

¹⁴ Art 4 Ley de Prevención y Control de la Contaminación.

- La legislación ecuatoriana no contiene referencias expresas a los planes hidráulicos, siendo la referencia más aproximada, la contenida en el artículo 4 de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Sin embargo hay muchas menciones directa o indirectamente se refieren a la planificación o la presuponen.

También existe un cierto grado de contradicción entre la Ley de Aguas y la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en lo que se refiere a las competencias planificadoras.

Si bien la planificación, está estatuida como instrumento de gobierno desde la Constitución anterior y establecida en forma específica en la Ley de Aguas para la gestión de los recursos hídricos en particular, no ha sido utilizada como herramienta de gestión. En el campo de los recursos hídricos, en la década de 1980, el INERHI y el CONADE, con la cooperación del Gobierno de España prepararon un plan nacional, enfocado a un balance nacional entre la disponibilidad y demanda del agua y con propuestas para satisfacer los déficits previsibles y complementado con términos de referencia para establecer un programa de preservación y recuperación de la calidad del agua. La ejecución de este plan se interrumpió por las transformaciones institucionales mencionadas.

Posteriormente a mediados de la década de 1990, con fondos de un préstamo del Banco Mundial, el CNRH elaboró una Estrategia para la Gestión de los Recursos Hídricos en el país, trabajo del cual, ni siquiera se llegaron a publicar los resultados, peor a ejecutar ninguna de sus recomendaciones, pese a que fue realizado con el consenso de varias instituciones del país.

En lo que se refiere a la planificación sectorial, antes de las transformaciones institucionales, se elaboraron el Plan Maestro de Electrificación del país y algunos planes generales para el sector de agua potable y saneamiento.

Dentro de las actividades que debían desarrollarse en el Proyecto de Asistencia al Subsector Riego, financiado con un préstamo del Banco Mundial, estaba prevista la elaboración de un plan de inversiones en riego; sin embargo, esta actividad nunca se llegó a concretar.

Como consecuencia de todo esto, la planificación en materia del sector agua se ha reducido al diseño de proyectos resultantes de iniciativas aisladas de una visión macroeconómica y que responden a intereses exclusivos de determinados grupos de la sociedad.

5.2 LAS NORMAS JURÍDICAS

En el Ecuador, el cuerpo de normas jurídicas identificadas con la gestión del agua están contenidas en la Constitución, en la Ley de Aguas y Reglamento, en la Ley de Gestión Ambiental, en la Ley de Preservación y Control de la Contaminación, en el Código Civil, en Decretos, en reglamentos, en ordenanzas y en normas específicas. Entre los principios básicos, establecidos en el ámbito jurídico para la gestión del agua, están: el dominio público y el régimen de prelación, la planificación (que fue analizada anteriormente), la vinculación del agua con la gestión ambiental, y la participación de los usuarios.

- EL DOMINIO PUBLICO HIDRÁULICO Y LA ASIGNACIÓN DEL AGUA

Desde 1861, fecha de la primera aprobación del Código Civil Ecuatoriano, las aguas del mar, las aguas que corren por los ríos y cauces naturales y las aguas de los grandes lagos que pueden navegarse por buques de más de cien toneladas fueron declaradas bienes nacionales de uso público. En cambio, las aguas que nacen y mueren dentro de una misma heredad, pertenecían al propietario del bien raíz; las aguas de lagos no navegables por buques de más de cien toneladas, pertenecían a los propietarios ribereños; y las aguas medicinales, minerales, termales y otras de índole similar pertenecían al dueño del suelo en que brotan.¹⁵

A partir de la promulgación de la Ley de Aguas aprobada en 1960¹⁶, se produce la confiscación del derecho de dominio que ostentaban los particulares sobre las aguas hasta esa fecha, al acreditar el dominio sobre las mismas a favor del Estado. La Ley de Aguas de 1972, que está hoy en vigencia, amplía esta definición, declarando las aguas como bienes nacionales, que “están fuera de comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible”¹⁷; además declara que las aguas son bienes nacionales, “inclusive las que se han considerado de propiedad particular”¹⁸. El derecho de aprovechamiento de aguas es concedido por un simple acto jurídico administrativo denominado autorización administrativa del INERHI¹⁹, y hoy del Consejo Nacional de Recursos Hídricos CNRH.

RECUADRO No. 10

“El agua de los ríos y todas las que corren por cauces naturales, son bienes nacionales de uso público”

Art. 6 Ley de Aguas de 1960.

La concesión de un derecho de aprovechamiento está supeditada a un orden de prioridades establecido por la Ley. Este orden no hace diferencia de valores de oportunidad del agua en diferentes partes del país. Esto ha ocasionado algunos conflictos entre centros urbanos y usuarios de riego.

Los órganos encargados de las concesiones de los derechos de aprovechamiento de las aguas son las Agencias de Agua del INERHI, hoy del CNRH, las mismas que adjudican la concesión previa petición del interesado y dentro de la jurisdicción donde se originan las aguas, mediante una resolución administrativa. En caso de conflicto, el demandado o demandante pueden apelar la decisión del Jefe de Agencia (primera instancia) ante el Consejo Consultivo (segunda instancia), el cual luego del correspondiente análisis técnico – legal, emite la resolución respectiva, la misma que causa estado (se ejecutoria), pudiendo por inconformidad de las partes apelar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (tercera y última instancia).

De esta manera la asignación del agua o la concesión de un derecho de aprovechamiento constituye un acto administrativo que depende, fundamentalmente, del orden de prelación establecido en la Ley²⁰, y del criterio o la intuición del funcionario de Estado encargado de dictar la sentencia. Por lo tanto, no se aplica el criterio de manejar el agua como un recurso escaso que debe asignarse a aquel uso que represente el máximo beneficio económico o

¹⁵ Los recursos hídricos del Ecuador, Leyes, tradiciones y prácticas en su manejo.

¹⁶ Ley de Aguas de 1960. Suplemento Registro Oficial 1202 del 20 de agosto de 1960.

¹⁷ Art. 2 de la Ley de Aguas de 1972.

¹⁸ Art. 3 de la Ley de Aguas de 1972.

¹⁹ Art. 5 de la Ley de Aguas de 1972.

²⁰ Art. 34 de la Ley de Aguas de 1972.

social. Por el contrario, constituye causa para la cancelación, suspensión o modificación de una concesión de aguas, el que el usuario “la utilice de modo distinto o con finalidad diversa a la señalada en la concesión”²¹. Estas circunstancias han dado lugar a concesionar más agua de la disponible, al acaparamiento de agua por parte de algunos usuarios con influencia, y a una asignación inequitativa en varios lugares.

En este orden de prelación, establecido de modo muy general, no se incluye el concepto de “valor ambiental”.

- VINCULACION LEGAL DE LA GESTION DEL AGUA CON LA GESTION AMBIENTAL

La Ley de Aguas vigente establece un mandato legal amplio que permite a la Administración estructurar medidas precisas para conseguir una protección eficaz de la calidad del agua. Así, se estipula: “Prohíbese toda contaminación de las aguas que afecte a la salud humana o al desarrollo de la flora o de la fauna”. “El INERHI, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública y las demás entidades estatales, aplicará la política que permita el cumplimiento de esta disposición”²².

Este mandato complementa al que, en relación con la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas se estipula en la misma Ley, que dice textualmente “A fin de lograr las mejores disponibilidades de las aguas, el INERHI, prevendrá, en lo posible, la disminución de ellas, protegiendo y desarrollando las cuencas hidrográficas y efectuando los estudios de investigación correspondientes”²³.

Como se puede observar, la legislación contempla dos aspectos que enlazan la gestión del agua con la gestión ambiental: el control de la contaminación del agua y el manejo de la cuenca hidrográfica.

En este punto, es necesario llamar la atención sobre dos asuntos importantes. La legislación ecuatoriana distribuye entre varias instituciones las responsabilidades sobre la preservación de la calidad del agua y el control de la contaminación. Esta distribución es inconsistente con las atribuciones funcionales de algunas instituciones, como se señaló anteriormente en el caso de las CRDs.

La legislación establece la prohibición de contaminar, pero carece de instrumentos de regulación y control como el de autorización de vertidos o canon de vertidos. Tampoco se cuenta con instrumentos para el manejo de zonas sensibles (lagos, estuarios, páramos, otros) y seguridad contra riesgos.

Por estas razones se han hecho esfuerzos por introducir reformas a la Ley, con la introducción de instrumentos que permitan una preservación y un control efectivo de la calidad del agua y el ambiente relacionado. Lamentablemente el escaso interés demostrado por varias instituciones del Ejecutivo ha ocasionado que estas iniciativas no progresen.

5.3 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

²¹ Art. 31 de la Ley de Aguas de 1972

²² Art.22. Ley de Aguas

²³ Art. 20 Ley de Aguas

En el Título I de la actual Ley de Aguas, correspondiente a las disposiciones fundamentales, se establece el pago de tarifas por concepto de recuperación de inversiones y por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas para los diferentes usos.

El cobro de tarifas por las concesiones de los derechos de aprovechamiento de aguas, para personas naturales o jurídicas se rige de acuerdo los artículos 18 y 19 de la Ley de Aguas, y se norma mediante los artículos 72-80 del Reglamento; los mismos que establecen tarifas para los siguientes usos: riego, producción de fuerza motriz, industrias, producción de energía eléctrica, aguas minerales embotelladas y fines recreativos. Un año después de promulgación de la Ley²⁴, se exonera del pago al agua potable y a la generación de energía hidroeléctrica para uso público. Adicionalmente se establece que las tarifas “se aplicarán por un período de cinco (5) años al término de los cuales el INERHI podrá pedir la revisión de las mismas si circunstancias así lo exigieran”²⁵.

Los resultados de esta normatividad determinan que los principales usuarios pagadores son los regantes, con una tarifa de 1.5 milésimas de dólar por año por cada litro por segundo concedido y los embotelladores de agua, con una tarifa de 2 centavos de sucre (8 milésimas de dólar) por litro embotellado.

RECUADRO No. 11

“El Estado y demás personas jurídicas de derecho público, recuperarán de los beneficiarios el valor de las obras hidráulicas y los gastos de operación y mantenimiento que ejecuten con sus fondos”

Art. 17 de la Ley de Aguas

En lo que se refiere a la recuperación de inversiones, la Ley de Aguas sienta las bases para establecer un sistema tarifario para la recuperación de los costos por la prestación de servicios. Véase Recuadro No. 11. Esta responsabilidad está delegada a las entidades y organismos que prestan servicios con el agua (Municipios en agua potable, empresas eléctricas en hidroelectricidad, Corporaciones de Desarrollo y Consejos Provinciales en riego, entre otros). La normatividad al respecto se rige mediante leyes específicas de cada sector, a excepción del subsector riego. En la práctica las tarifas aplicadas no han permitido la recuperación ni de las inversiones realizadas ni de los costos de operación y mantenimiento. Esto ha ocasionado que los servicios sean subsidiados permanentemente por el Gobierno Nacional, los Consejos Provinciales y los Municipios y ha dado como resultado una infraestructura frecuentemente muy cara (sin consideración del costo que deberían pagar los usuarios), alto consumo de agua (porque el costo está subsidiado) y demandas para continuar con los subsidios, que generalmente no benefician a los más pobres que carecen de servicios, o que tienen que pagar por servicios muy caros (por ejemplo servicio de agua potable por tanqueros).

En lo que atañe a las tarifas por concesiones de derechos de aprovechamiento, en diferentes ocasiones el INERHI intentó hacer uso de la facultad para revisarlas, pero por razones de tipo político no logró ningún resultado positivo. Finalmente el 3 de septiembre del 2001, mediante Decreto 1836 se modificaron los artículos 72 y 75 del reglamento, elevando las tarifas por

²⁴ Decreto Supremo No. 369 de 18 de mayo de 1972, R.O. No. 69 del mismo mes y año.

²⁵ Art. 75 del Reglamento de la Ley de Aguas de 1972.

concesión y el período de aplicación. Lamentablemente, debido a dificultades operativas y falta de decisión política no se han efectivizado dichos cobros, a pesar de contar con el instrumento legal para ello.

Las consecuencias son un sistema institucional encargado de la administración del agua totalmente desfinanciado con poca eficiencia operativa. Según estimaciones del CNRH, en 1999 la estimación de ingresos por concesiones fue de USD 33.924, que representaban el 9% del presupuesto de esta institución, y que por la debilidad institucional el cobro efectivo tan solo fue de USD 3.744 (el 1% del presupuesto de la institución).

En lo referente a la contaminación de los cauces naturales, la actual ley no prevé ninguna tarifa por vertidos; sin embargo algunos municipios han establecidos ciertos cobros por vertidos en base a Ordenanzas Municipales, tal es el caso del Municipio de Cuenca, con las limitaciones obvias de no contar con una ley nacional que dé el marco regulador al respecto.

Impuestos reducidos para estimular ciertas actividades o impuestos elevados para reducir o restringir ciertas actividades - generalmente no son instrumentos usados en el país. Y en cuanto a las multas (instrumento legal y económico), éstas son con frecuencia demasiado bajas y consecuentemente no efectivas. En relación a los incentivos que deberían darse por el cumplimiento de las normas existentes, no existe ninguna disposición al respecto.

5.4 INSTRUMENTOS TÉCNICOS

Gran parte de la gestión del agua requiere de una tecnología específica para el sector, que incluye desde la medición de parámetros meteorológicos e hidrológicos hasta la instalación de grandes obras hidráulicas,

En el Ecuador, la institución encargada de recaudar y procesar la información meteorológica e hidrológica es el INAMHI. A más de esta institución hay otras, como la Dirección de Aviación Civil o el CEDEGE, que recuperan información para sus fines específicos. Antes de las reformas realizadas en la década de los 90, el INERHI y el INECEL mantenían una importante red de estaciones meteorológicas e hidrométricas que actualmente están parcialmente desmanteladas.

Independientemente de las diferentes evaluaciones que se han efectuado de la red, de la cobertura espacial de la misma, de la extensión de los registros, etc, hay un hecho cierto: en varios proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos se ha sobrestimado la disponibilidad del agua, como en el sistema de riego Ambato – Huachi – Pelileo, o el canal de aducción de agua para la ciudad de Quito, denominado Pita – Tambo. En otros casos, el uso consuntivo de grandes extensiones de riego ha sido exageradamente subestimado o sobrestimado. La mayoría de las veces, estos errores se han justificado arguyendo deficiencias de información hidrométrica, pluviométrica y meteorológica.

En términos generales se puede apreciar que en extensas áreas existe un déficit de información hidrológica y meteorológica que limita seriamente la implementación de proyectos de aprovechamiento o manejo de agua, la evaluación del régimen de escurrimiento y por ende la disponibilidad del agua.

En lo que se refiere al manejo de la demanda, el uso de instrumentos para reducir el consumo de agua en sistemas de riego (aspersión o goteo), está restringido generalmente al sector privado, y dentro de éste, a propiedades dedicadas al cultivo de productos de exportación. La mayoría de los canales de riego privado no tienen ningún tipo de revestimiento ni de estructuras de control. En cambio, en la mayor parte de los sistemas de riego del sector público los canales de conducción y distribución están revestidos. Sin embargo, las pérdidas de agua a nivel de parcelas son grandes, lo que invalida los gastos efectuados para revestir los canales. Estimaciones realizadas en varios estudios ubican los valores de eficiencia global de los sistemas de riego público en el orden del 30%. Las eficiencias globales en sistemas de riego privado pueden variar entre el 16% y el 50%.

El uso de instrumentos para reducir el consumo de agua en sistemas de abastecimiento municipal se limita a la fijación de tarifas escalonadas, a la instalación de medidores y a algunas campañas publicitarias. La instalación de dispositivos de bajo consumo (inodoros, duchas) es prácticamente desconocida en el país. Tampoco se ha dado prioridad a reducir fugas de agua que en algunos casos llegan hasta un 30%, a pesar de la disponibilidad de métodos modernos y muy económicos para corregir fisuras y desperfectos.

Uno de los aspectos importantes que debemos relevar, es que, para el manejo de los problemas ocasionados por las inundaciones y crecidas solo se han tomado medidas estructurales, desatendiendo a otros instrumentos técnicos importantes como la construcción de presas, diques y canales de desvío, métodos de evacuación de la población en peligro, la construcción de refugios y protecciones individuales de edificios e instalaciones de infraestructura importante.

En lo que se relaciona con instrumentos de orden técnico para preservar y controlar la calidad del agua, como la instalación de alcantarillados separados o la instalación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, puede decirse que tienen un desarrollo todavía muy incipiente.

5.5 PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN

La participación de los usuarios figura en la legislación ecuatoriana relativa al agua, en algunas disposiciones; así:

El INERHI tuvo entre sus funciones la promoción de organizaciones de usuarios de aguas. Véase Recuadro No. 12; y, la Ley de Aguas establece que “Si más de cinco personas tuvieran derecho de aprovechamiento común de aguas, se constituirán en Directorio de Aguas”²⁶. Además, el Título III del Reglamento de la Ley de Aguas (Artículos del 27 al 47) está íntegramente dedicado a los directorios de aguas, y el Título IV (Artículos del 48 al 61) trata sobre las Comisiones de Riego y Drenaje.

RECUADRO No. 12

“promover organizaciones o entidades integradas por usuarios de las aguas, y, establecer mediante reglamento que será expedido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, normas para la administración y la conservación de los canales de riego, así como aprobar las regulaciones internas de los Directorios de Aguas existentes en el país, según la ley correspondiente”

Art. 3. Ley de Constitución del INERHI, literal e.

²⁶ Art. 76 Ley de Aguas.

De este modo, con la excepción de un representante de la actividad agropecuaria, que formaba parte del Consejo Directivo del INERHI, el papel de los usuarios se reducía al ejercicio de funciones que, a través de los Directorios de Aguas o de las Comisiones de Riego y Drenaje, podían realizar en el área de sus aprovechamientos, pero no estaba ni está prevista su participación formal en funciones de planificación, administración y manejo del agua.

Estas recomendaciones que, si bien se limitan al sector riego, son una base importante para establecer la participación de los usuarios. Debemos tomar en cuenta que esta participación, un instrumento recomendado desde hace años por expertos y conferencias internacionales, ha sido muy poco utilizado en el Ecuador. Sólo recientemente, en los talleres realizados para discutir proyectos de reforma de la Ley de aguas y en el Foro del Agua efectuado para discutir asuntos de la gestión del agua, se ha convocado a varios sectores de usuarios para tratar estos temas. La conformación de Consejos de Cuenca, recomendada desde la década anterior, no ha tenido éxito en el país, con la excepción de una iniciativa en la provincia del Azuay, en la que se ha conformado un Consejo para la Cuenca del Río Paute, donde la participación está limitada a las entidades estatales.

En la planificación, ejecución de obras, contratación, asuntos de operación y tarifas, efectuadas por Consejos Provinciales, Municipios y CRDs, falta completamente la participación de la sociedad civil.

5.6 CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN

En el país hay pocos ingenieros, economistas, sociólogos, etc. especializados en asuntos de gestión del agua. Y hay pocos cursos diseñados específicamente para la preparación de especialistas. Como consecuencia, muchos profesionales y técnicos involucrados en actividades para la gestión del agua, solamente han adquirido conocimiento durante su trabajo. Falta una capacitación profesional, y faltan cursos para capacitar a estos profesionales en la gestión del agua. Muchos problemas e ineficiencias del sector son consecuencia de esta situación.

El escaso del interés público (la sociedad en general, los medios de comunicación, los partidos políticos, los representantes de industrias etc.) en los problemas del sector (contaminación, inundaciones y otros) es el resultado de la falta de educación a nivel de escuelas, colegios y universidades sobre estos asuntos. Faltan campañas publicitarias, materiales de enseñanza, preparación de maestros etc.

A través de programas específicos se ha logrado un cierto nivel de capacitación en algunos subsectores, pero no en lo referente a la gestión del agua.

VI. PROBLEMAS PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES

La gestión de los recursos hídricos en el país está afectada por varias deficiencias que no permiten una gobernabilidad eficaz de la misma. En este capítulo se resumen los principales problemas y se efectúan algunas recomendaciones de orden general para superarlos.

6.1 POLÍTICAS Y OBJETIVOS

En el Ecuador, recién en enero del 2003, se han aprobado políticas nacionales para la gestión del agua y se han formulado objetivos nacionales para el sector. Las entidades sectoriales sólo definieron algunos objetivos de orden general, con excepción del subsector de agua potable y saneamiento²⁷. La aprobación de políticas en las últimas semanas de un gobierno demuestra la poca importancia que se ha dado a estas actividades; además, no obliga al próximo gobierno a cumplir con los objetivos de estas políticas, puesto que cada gobierno tiene su propio derecho y obligación para formular y aprobar sus políticas, según las ideas y objetivos de su programa político.

Recomendaciones

El nuevo gobierno deberá revisar, reconfirmar o modificar la política para el sector agua con la definición clara de objetivos, principios básicos y prioridades, incluyendo las reformas necesarias del sistema legal e institucional, la gestión comprehensiva del recurso, servicios eficientes y protección y conservación del agua y del ambiente. Esta política se deberá elaborar con la participación de representantes de usuarios y grupos involucrados.

6.2 SISTEMA LEGAL

La ley actual está orientada al riego. En ella faltan disposiciones claras para la administración y regulación del sector de agua potable y saneamiento y otros sectores. Así mismo faltan disposiciones para regular las actividades de preservación de la calidad del agua y para el control de la contaminación; y faltan completamente disposiciones para el control de inundaciones y seguridad de obras hidráulicas. Además, no hay reglas para la formación de consejos de cuencas, manejo de áreas especiales, etc.

Otras leyes, como la Ley de Gestión Ambiental, no establecen claramente las responsabilidades de las agencias estatales involucradas; por ejemplo, el Ministerio de Ambiente es la entidad encargada de la protección de todos los recursos naturales (incluyendo el agua), pero su rol en el manejo del agua no está claro; esto es, no se fija una relación funcional con el CNRH y no se define el ámbito jerárquico de las funciones reguladoras. Actualmente, el MAG todavía es la institución con más ingerencia en el sector agua. El rol del MIDUVI y los de las provincias y municipalidades en el manejo de agua tampoco están claramente definidos. Tampoco las responsabilidades en el subsector riego pueden considerarse como definidas.

Recomendaciones

Iniciar reformas legales que podrían consistir en una reforma a la Ley de Aguas existente, o la expedición de una nueva ley, y/o la expedición de leyes específicas para cada uno de los sectores usuarios; es decir para agua potable, para riego, para el control de inundaciones, etc.

En lo que respecta al otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de las aguas, la reforma debería incluir procesos transparentes, mecanismos técnicos de evaluación de la

²⁷ Política de Agua Potable y Saneamiento. MIDUVI. Sin Fecha.

disponibilidad del agua, la revisión de las concesiones por requerimientos técnicos y sociales. Además, se deberá facilitar la reasignación de concesiones según las necesidades públicas y sociales.

Considerando que ciertas actividades no se han cumplido, como son los controles de las inundaciones y la contaminación, se deberán introducir normas estrictas y sanciones que sean comparables con los daños causados por los efectos negativos provocados.

Por otra parte es necesario revisar la factibilidad de transferir ciertas funciones de las Agencias de Aguas a la Función Judicial, conforme lo manda la Constitución de la República en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta.

6.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La conformación del CNRH como entidad reguladora se justifica, con el objeto de tener una institución independiente de intereses sectoriales. Pero la entidad no ha arribado a una posición fuerte, decisiva y de prestigio. En realidad ha quedado subordinada permanentemente al Ministerio de Agricultura. Los otros Ministros del Consejo no han mostrado interés en el manejo del sector, ni han insistido en el cumplimiento de las tareas del Consejo y de la Secretaría. Como consecuencia, el CNRH es una entidad débil, con pocos recursos, y sin iniciativas para la gestión del sector.

Otras entidades, como los Consejos Provinciales y las CRDs, han tomado decisiones por iniciativa propia, sin consultar al CNRH, ni pedir permisos, mostrando de esta manera su poder real y la falta de liderazgo del CNRH, el cual debería tener el poder a nivel nacional y manejar, ordenar y controlar el sector.

Las otras entidades estatales nacionales están orientadas casi exclusivamente al diseño, construcción y operación de obras hidráulicas o a la implantación de medidas estructurales. No existe capacitación de los usuarios del agua y faltan iniciativas para implementar un manejo del sector con una visión más amplia, considerando medidas estructurales y no estructurales, conforme a mecanismos que han sido desarrollados y promocionados internacionalmente en otros países.

Recomendaciones

Por medio de leyes y decretos, los poderes legislativos deberían determinar o redefinir las funciones de las entidades principales vinculadas con los recursos hídricos, especialmente las del CNRH como entidad reguladora, fuerte e independiente. Si bien un Ministro de Estado, puede presidir el Directorio del CNRH, la independencia de la Secretaría General debe ser garantizada para evitar la interferencia de cualquier Miembro del Directorio en los trabajos de esta Secretaría.

Otras entidades públicas que están vinculadas al sector también requieren una asignación clara de funciones para evitar la superposición de responsabilidades y recibir el apoyo gubernamental para cumplir con sus funciones.

La participación de los usuarios y grupos involucrados debería concretarse a través de un Consejo Consultivo.

6.4 LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

Hace 20 años se elaboró el plan nacional hidráulico con el apoyo del Gobierno Español. En los años siguientes no se ha realizado ningún esfuerzo para ajustar dicho plan o al menos elaborar una nueva versión en base de las necesidades actuales.

La limitada planificación local existente, se refiere exclusivamente a la preparación de proyectos sin una consideración de aspectos regionales o nacionales.

Recomendaciones

El CNRH debería iniciar inmediatamente el proceso de planificación nacional en forma transparente y con la participación de los usuarios y grupos involucrados.

La planificación debería considerar medidas estructurales y no estructurales, criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

6.5 CONFLICTOS ENTRE ENTIDADES ESTATALES Y GRUPOS INVOLUCRADOS EN EL SECTOR

Conforme a lo expresado anteriormente, la dispersión de normas para el funcionamiento institucional causa conflictos entre entidades estatales. Además, entidades regionales como los Consejos Provinciales y las CRDs compiten por acaparar atribuciones en el sector riego, y el otorgamiento de concesiones, actividad importante que está aún ejecutando el CNRH.

Otros conflictos, casi "normales", se presentan entre entidades nacionales y regionales o locales y entre entidades nacionales y agencias financieras bilaterales e internacionales porque en muchos casos sus objetivos no coinciden.

Recomendaciones

Las reformas legales e institucionales deberían, reducir al máximo la superposición de funciones, coadyuvar a la creación de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales y facilitar la creación de los Consejos de Cuenca y la formación de consejos consultivos para la participación de usuarios y grupos involucrados.

6.6 FINANCIAMIENTO

El sector requiere una cantidad importante de recursos económicos. Hasta ahora, los gobiernos financiaron obras para el sector con fondos del Estado y con préstamos. Los mecanismos de autofinanciamiento, que se establecen en la ley, nunca fueron aplicados. Así las tarifas son

inadecuadas y otras formas de financiamiento por medio de empresas privadas o mixtas cuentan con poco apoyo.

Recomendaciones

Las reformas legales deberían incluir medidas para facilitar la aprobación de tarifas y cánones para el autofinanciamiento del sector y al mismo tiempo proteger usuarios de bajos ingresos mediante tarifas escalonadas (subsidiados cruzados, garantizando un consumo mínimo a bajo costo y cobrando tarifas altas para consumo elevado). Además se necesita incentivos (por ejemplo reducción de impuestos) para actividades deseables (métodos de conservación, reciclaje, etc) e implementar el principio “quien contamina paga”.

El uso de los fondos requiere fiscalización y auditorías independientes, cuyos resultados deberán ser publicados dentro del año siguiente de la terminación de los contratos correspondientes.

ANEXO 1

LA GESTIÓN DEL RECURSO AGUA ACTIVIDADES PRINCIPALES

- Preparación y aprobación de políticas

Definición de objetivos y principios básicos para el sector, formulados para dirigir y guiar instituciones e informar a la sociedad

- Otorgamiento de Concesiones para el uso del agua

Proceso ordenado y transparente para asegurar el uso del agua según prioridades establecidas por la Ley

- Planificación del sector

Proceso de preparación de planes comprensivos por medio de definición de objetivos, análisis de la situación actual y futura, evaluación de alternativas y determinación de la solución más apropiada.

- Gestión Ambiental

Manejo del conjunto de actividades relacionadas con el ambiente en el que el agua es un elemento clave.

- Coordinación interinstitucional

La coordinación funcional entre las diferentes entidades responsables del uso del agua y del suelo, de las aguas superficiales y subterráneas, de la cantidad y calidad del agua.

Adoptado de: World Bank, A Strategy for Managing water in the Middle East and North Africa

ANEXO 2

RESUMEN HISTORICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTION DEL AGUA EN AMERICA LATINA

EPOCA PRECOLOMBINA

En la época precolombina, el control del uso del agua se caracterizó por constituir una actividad pública participativa, como parte de la estructura institucional, con un control estricto y organizado del uso, especialmente para riego, con sistemas relativamente sofisticados.

ÉPOCA COLONIAL

En esta época, el manejo del agua experimentó un cambio consistente en el reemplazo de los sistemas nativos de los Aztecas, de los Incas y otros, por sistemas controlados localmente, basados en el sistema de manejo español. También se introdujeron los derechos individuales de una fuente común, modalidad o principio heredado del sistema desarrollado por los árabes. Se estableció el manejo de distritos de riego y la provisión y suministro de agua para ciudades, aunque sin instituciones responsables para el manejo.

ÉPOCA REPUBLICANA

En el siglo XIX y en inicios del siglo XX, con la aprobación y establecimiento de las constituciones políticas por los estados independientes, algunas cartas constitucionales contenían referencias relacionadas a la jurisdicción sobre los recursos hídricos. Así por ejemplo la Constitución Argentina de 1853, señalaba que las provincias tenían la responsabilidad sobre el manejo del agua, con la excepción de la navegación interprovincial, el uso del agua para minería y la definición del agua según el Código Civil.

La Constitución de México de 1917, asignó toda la responsabilidad sobre el manejo de los recursos hidráulicos al gobierno federal. Todas o la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos establecieron el derecho de la intervención pública en el uso y manejo de los recursos hídricos.

La evolución de la administración moderna se inició o estuvo marcada por la creación de dos instituciones. La Inspectoría de Obras Contra las Secas de Brasil y el Departamento General de Irrigación de la Provincia de Mendoza en la Argentina; ambas instituciones tuvieron su nacimiento a principios del siglo XX. Hasta los años 1920, solamente existían entidades encargadas del manejo del agua en América Latina con responsabilidades para proyectos locales, para agua potable de ciudades, para el desarrollo y manejo de energía hidroeléctrica y para sistemas de riego.

LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Fue entre los años 1920 a 1945 que se produjo la creación de instituciones públicas sectoriales con responsabilidades regionales o nacionales. Por ejemplo: la Comisión Nacional de Irrigación de México, creada en 1926, y encargada de la construcción de obras grandes de riego y de presas para el control y manejo del agua; y en 1937, la Comisión Federal de Electricidad, creada por el gobierno mexicano para el desarrollo de grandes plantas de hidroenergía.

En la Argentina, “Agua y Energía” para el desarrollo hidroeléctrico, establecida en 1947, y, Obras Sanitarias para la Nación para agua potable y saneamiento en 1949.

La conformación de instituciones nacionales comenzó en los años treinta, con el propósito general de estimular las economías durante los años de la depresión. Mientras inversiones para grandes obras hidráulicas fue la política en casi todos los países, sin embargo, las acciones para el manejo o la administración del agua fueron y continúan siendo generalmente pobres.

1945 - 1980

En los años 1945 a 1980 ha sido muy notoria la influencia de agencias internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial y con ello un rol más importante de los gobiernos para manejar y estimular la economía, especialmente por el financiamiento de obras hidráulicas grandes. Como es natural también se produjo la creación de instituciones fuertes para el sector agua, tal es el caso de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en México en 1948. Con este ejemplo se produjo el establecimiento de instituciones similares en muchos países de la región.

Paralelamente se crearon algunas agencias regionales, según el modelo de la Tennessee Valley Authority, como por ejemplo la Comisión de Santiago Lerma Chapala en México en 1950 y la Superintendencia del Valle de Sao Francisco en Brasil en 1948; la mayoría de estas agencias con responsabilidades solamente sectoriales.

Un avance se dio con la preparación de Planes Nacionales (Venezuela, México, Cuba, etc.) e internacionales (Río de La Plata, con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

DESDE 1980

Desde 1980, como una necesidad impostergable se dio inicio a la gestión ambiental, pero generalmente impuesta al proceso de planificación o manejo por agencias internacionales, Ministerios de Salud o códigos de conducta ambiental. El proceso no ha tenido éxito, pues continúa el avance incontenible de la contaminación en los ríos, lagos y playas con gravísimas consecuencias.

En la actualidad ganan terreno, las tendencias a la descentralización de funciones de entidades estatales o regionales, consejos de cuencas, gobiernos provinciales y municipales. Al mismo

tiempo se observa una creciente participación del sector privado en diferentes formas (construcción, operación y mantenimiento, manejo, etc.), con fines no muy claros o confiables. Se puede detectar que los sistemas de la administración del agua generalmente están agrupados en tres categorías:

- Sistemas caracterizados por la participación de muchas instituciones con una coordinación débil, como por ejemplo los de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela.
- Sistemas con una coordinación central, pero con una dispersión de responsabilidades para el uso del agua, tales como los de Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Perú.
- Sistemas con una autoridad central, como en Cuba, Ecuador, Honduras y México.

Generalmente, la administración del agua está caracterizada por una intervención pública muy fuerte y una orientación a soluciones técnicas para obtener crecimiento económico por las inversiones en el sector agua.

FUENTES:

Terence R. Lee, "Water Resources Management in Latin America and the Caribbean, Westview Press, 1990.

Axel Dourojeanni, "Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: la Gestión Integrada de Cuencas", CEPAL, 1994.

ANEXO 3

LA TRANSFERENCIA DE LOS SISTEMAS DE RIEGO

Cuando nos preguntamos por qué en nuestro país, poseedor de abundante agua, suelo de calidad agrícola, con diversidad de climas y una buena luminosidad, como elementos básicos para lograr una competitiva productividad, nuestros principales productos de exportación y los de consumo interno que cultivan los pequeños y medianos agricultores, por unidad de superficie están muy por debajo de el promedio de nuestros países vecinos, sin embargo de que los informes oficiales desde hace 30 años nos señalan que se viene capacitando y transfiriendo tecnología en agricultura y riego, mediante proyectos financiados con créditos internacionales. La respuesta no es otra, que el mal manejo y uso de estos préstamos para asistencia técnica, que no han sido pocos y por sumas considerables, que todos pagamos sin obtener beneficio alguno para el país.

Lo sucedido con el crédito BIRF-3730-EC para el proyecto de asistencia técnica al sub-sector riego (PAT), administrado por la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) dependiente del MAG, nos releva de todo comentario.

El BIRF concedió un préstamo al gobierno nacional por un monto de 20 millones de dólares, más 5 millones de contraparte nacional, con el propósito de transferir los sistemas de riego estatales a los usuarios del agua y para lo cual se contrató a tres consultoras norteamericanas: UTAH, ARD-LOTTI y DAI, por un valor aproximado al 60% del préstamo; las mencionadas consultoras se comprometieron en apoyar a las Corporaciones de Desarrollo CRDs, en el tiempo de cuatro años, en la ejecución del proyecto, contemplando tres programas:

- a) Rehabilitación de los sistemas de riego*
- b) Desarrollo agrícola y*
- c) Fortalecimiento institucional*

Para esto se debía cumplir con todo un paquete tecnológico que se resume en lo siguiente:

- Organización y legalización de las juntas generales de usuarios de riego, hasta la obtención de la personería jurídica;*
- La celebración de convenios entre la Unidad ejecutora del Proyecto, las Corporaciones Regionales de Desarrollo y las Juntas Generales de Usuarios para la rehabilitación de los sistemas de riego y conjuntamente, en el Programa de Desarrollo Agrícola, capacitar a los usuarios en : administración y manejo del agua, manejo de cultivos de alta rentabilidad, comercialización y agroindustria;*
- En el Programa de Fortalecimiento Institucional debían recibir los beneficios el Consejo Nacional de Recursos Hídricos y las Corporaciones regionales de Desarrollo; además, se debían formular las políticas, estrategias, actualización de la ley de aguas y perspectivas institucionales a futuro.*

Antes de la iniciación de los trabajos, las consultoras internacionales y el director de la UEP firmaron un adendum al contrato original por medio del cual se les pagaba por el tiempo de 28 meses los mismos valores que por 48 meses que señalaba el contrato original. Así por ejemplo, a la consultora UTAH por un trabajo de 48 meses se le debía pagar 3.446 miles de dólares, pero mediante el adendum por el trabajo de apenas 28 meses se le pagaría 3.445.999,68

dólares. Algo semejante sucedió con las consultoras ARD-LOTTI y DAI; ha este atraco se lo llamó reajuste a los contratos con las consultoras y fue aprobado por los supervisores del Banco Mundial.

En la ejecución del proyecto, medianamente se cumplió con la organización de las directivas de las juntas generales de usuarios, la legalización y obtención de la personería jurídica y con ello se firmaron los convenios de transferencia de la operación y mantenimiento de la infraestructura de riego. No hubo desarrollo agrícola y fue deficiente la capacitación en comercialización y agroindustria; los logros que se señalan en los informes que reposan en el Congreso Nacional son irresponsables invenciones.

En lo económico, de los 25 millones administrados por la UEP, apenas se gastaron 2.496.396 dólares en la rehabilitación de los sistemas de riego aproximadamente el 10% del monto total; 626.267 dólares se invirtieron en el desarrollo agrícola de 35 sistemas que informan haber transferido, algunos de los cuales ni siquiera se habían construido o se encontraban en construcción; y 897.620 dólares se gastaron en fortalecimiento institucional de las 9 corporaciones de desarrollo y del Consejo Nacional de Recursos Hídricos. El total gastado en los programas anotados suma 4.010.283 dólares. Nos preguntamos qué hicieron con los 21 millones de dólares restantes, los gastaron acaso en bienes (vehículos), consultorías y administración de la UEP. Un proyecto en el que se gasta el 15% en beneficio de los usuarios y 85% en bienes, consultorías y administración, qué calificación merece.

Como corolario del “éxito obtenido” en la actualidad se tramita un nuevo préstamo en el Banco Mundial por un monto de 34 millones de dólares, más 3 millones de contraparte nacional, para el proyecto titulado “MANEJO INTEGRADO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS”, para hacer lo mismo que no hicieron las consultoras y para llevarse nuevamente la plata del préstamo sin hacer nada, configurándose un nuevo atraco.

DIARIO LA HORA

Ing. Carlos García

Octubre 2002

**COMENTARIOS AL DOCUMENTO LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA
EN LAS AMERICAS. UNA TAREA INCONCLUSA.**
ELABORADO POR M. SOLANES Y H. PEÑA

En el documento se hace un diagnóstico general de la situación de la gobernabilidad en Latinoamérica, se identifican los principales problemas que la afectan y se hacen recomendaciones para enfrentarlos.

En general todas las apreciaciones del documento son aplicables a la realidad ecuatoriana, especialmente el “marco conceptual”, la “importancia del tema en América Latina” y “Los problemas del Estado y la Sociedad Civil”.

A continuación se hace un pequeño análisis comparativo de los comentarios del documento con la realidad ecuatoriana:

- En el Ecuador los usuarios no están asociados en cooperativas con se menciona en el documento sino en Juntas de Usuarios, cuyo propósito es coordinar las actividades de operación y mantenimiento de los sistemas de riego y abastecimiento de agua en zonas rurales.
- En el país el crecimiento de la opinión pública respecto a los problemas del agua es muy limitado.
- La constitución de la República del Ecuador determina que el agua es un bien social y de dominio público. El tema de los mercados de agua fue discutido en el país en 1996 y fue rechazado rotundamente. Sin embargo se debería discutir más el tema para analizar la posibilidad de transacciones de los derechos de aprovechamiento de un mismo grupo de usuarios bajo reglas bien definidas por Estado.
- En lo que se refiere a la dependencia jerárquica del sector y a la estructura institucional, el documento plantea que debe haber una separación entre las instituciones que generan políticas y planifican de las instituciones que hacen planificación funcional, diseño y construcción. Esta es una tarea que debe emprenderse en el país.
- La autonomía efectiva y la independencia de la entidad que funge como Autoridad del Agua en el país (CNRH) no existe. Pues, la Secretaría del CNRH depende administrativamente del Ministerio del Agricultura y Ganadería, lo cual la ubica bajo uno de los usuarios del agua.
- Los principales problemas expresados dentro del tema de “racionalidad económica y demanda social” son problemas compartidos por el Ecuador, así como los conflictos que se presentan entre el Estado y las compañías privadas.
- La participación de los usuarios y de los interesados están contemplada en la Ley de Aguas y en otros cuerpos legales, sin embargo, en la práctica no se da. Su participación, esta se limitada a la operación mantenimiento de pequeños sistemas en el área rural. Vale anotar que se necesita establecer nuevas estrategias de participación.

- En lo que se refiere al control de la contaminación, el país se encuentra completamente atrasado. No existe conciencia social de la problemática asociada a la contaminación, ni mecanismos de financiamiento, ni controles permanentes de los cuerpos receptores, ni políticas, ni planes nacionales.
- La construcción de grandes obras hidráulicas está en un estado de estancamiento en razón de que no hay un acuerdo nacional sobre los mecanismos de financiamiento y participación de la iniciativa privada en los mismos.
- Los conflictos entre etnias y grandes usuarios del agua, están presentes en el país especialmente en las áreas de explotación petrolera. Todavía no se han desarrollado mecanismo de orden administrativo y jurídico que permitan proteger adecuadamente los intereses de los pueblos indígenas.
- La capacidad de la Administración en resolver conflictos es muy limitada. En el país falta la aplicación de técnicas para la resolución de conflictos que han sido desarrolladas en las últimas décadas en otros países.

A continuación se emiten algunos comentarios al texto del capítulo IV y que deberían considerarse en la realidad ecuatoriana:

- En el literal 1. un elemento importante que se debería añadir en el diseño de un sistema para la gobernabilidad es considerar “las diferentes formas de administración existentes en la región”, esto es central, descentralizada, semidescentralizada, etc.
- En el literal 2. se debería añadir como una norma en materia de legislación “los límites y condiciones de los derechos de aprovechamiento”, de manera de poder viabilizar ciertos cambios en las concesiones, que por requerimientos especiales (interés público, cambios climáticos, etc.), requieren ser revisados. Adicionalmente, en lo referente a las instancias de planificación de los recursos hídricos, es necesario añadir que las mismas deberá considerar la planificación de otros sectores de los recursos naturales vinculados con el agua, así como la planificación económica nacional y provincial.
- En lo referente a los principios fundamentales en materia de regulación de los servicios públicos de agua y saneamiento, se debería añadir “la eficiencia en el manejo del recurso” y “la independencia de las empresas prestadoras de servicios”.
- Por la especificidad de los servicios que se prestan con cada uno de los subsectores del agua, sería importante añadir los principios fundamentales que deben regir para la regulación de cada uno de ellos. Así, se podrían señalar para el subsector riego: niveles de calidad aceptables para el riego, equidad en la distribución, tarifas adecuadas a las necesidades sociales y económicas, niveles de participación de los usuarios, aprovechamiento técnico de los acuíferos, etc.; para el subsector hidroelectricidad: manejo de reservorios en función de otros usos y de daños potenciales, uso múltiple y tarifas, etc.
- En lo referente a la institucionalidad para el manejo del agua, si bien esta debe tener independencia, se debe señalar la interrelación con las entidades encargadas de otros recursos naturales como suelo, cubierta vegetal y ambiente en general.

En general las propuestas expresadas en el documento son aplicables en Ecuador, puesto que la causa de muchos de los problemas tiene el mismo origen. Sólo así se entiende porque los cambios realizados en las últimas décadas obedecen a causas exógenas similares como es la imposición de criterios de organismos internacionales que no interpretaron la realidad nacional; y por otra parte, a cierta “novelería” de ciertos grupos con interés sectorial con el respaldo de organizaciones internacionales.

Los criterios expresados en el documento fueron considerados en el análisis de la realidad ecuatoriana. Cabe señalar que para mejorar la gobernabilidad de la gestión de los recursos hídricos está fundamentalmente en la interacción simultánea de todos los instrumentos de la gestión y el liderazgo inicial de grupo profesional que instrumenta los cambios fundamentales.

Los criterios expresados en el documento fueron considerados en el análisis de la realidad ecuatoriana y la aplicación de los mismos puede verse en las recomendaciones formuladas. Además permitieron concluir que para lograr una gobernabilidad efectiva y eficiente se necesita de los siguientes elementos:

- Objetivos y políticos claramente definidos.
- Instituciones bien organizadas con asignación de responsabilidades y atribuciones precisas.
- Instrumentos de gestión adecuados.