

LA GOBERNANZA DEL AGUA PARA RIEGO EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO

AUTORES: Ricardo Alberto Márquez Ramírez¹

Adelita Benilda Pinto Yerovi²

Daniel Antonio Toro Castro³

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: rmarquez@utb.edu.ec

Fecha de recepción: 18-01-2017

Fecha de aceptación: 24-02-2017

RESUMEN

El futuro de la producción agrícola y alimentaria, dependerá de la disponibilidad de agua, de su escasez, su obtención, su acceso, su calidad y uso eficiente. El uso de tecnologías orientadas a reportar beneficios financieros y económicos a corto plazo, degradando el medio ambiente, son insostenibles. A nivel global se trata de mejorar la gobernanza del agua de riego. Esta, se puede definir como la construcción de un sistema político, legal, institucional-administrativo que afectará directa o indirectamente el uso, el desarrollo y la gestión del agua de riego y su provisión a diferentes usuarios e intereses de la sociedad. Las claves de la gobernanza son la participación social y la existencia de recursos que posibiliten la ejecución eficiente de obras que favorezcan la producción agrícola sostenible. El riego en el Ecuador está sujeto a presiones originadas en su demanda para satisfacer las necesidades sociales y su desigual distribución espacio-temporal. Actualmente se han modificado los marcos jurídicos, buscando a través de la descentralización y desconcentración de actividades estatales, sumar equitativamente a la comunidad y actores sociales a la gestión integral del agua, para mejorar la gobernanza del riego. Los elementos clave son los planes provinciales de riego y drenaje con financiamiento adecuado, desarrollados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, integrando a organismos como los Consejos de Cuenca. La asignación de recursos y la participación ciudadana parecen resultar los eslabones más débiles de la cadena y restan dinamía a los esfuerzos para alcanzar la gobernabilidad del agua de riego en el Ecuador.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza; desarrollo sostenible; recursos hídricos; riego; Gobiernos Autónomos.

THE GOVERNANCE OF WATER FOR IRRIGATION IN CONTEMPORARY ECUADOR

ABSTRACT

The future of agricultural and food production will depend on the availability of water, its scarcity, its access, its quality and efficient use. The use of technologies designed to report short-term financial and economic benefits that damage the environment, are unsustainable. On a

¹ Ingeniero. Master en Ciencias. Docente Universidad Técnica de Babahoyo. Los Ríos. Ecuador.

² Licenciada. Master en Ciencias. Doctorante. Vicerrectora de Investigaciones y Postgrado. Universidad Técnica de Babahoyo. Los Ríos. Ecuador. E-mail: vicerrectoradoinvestigacionpostgrado@utb.edu.ec

³ Ingeniero. Master en Ciencias. Docente y Director del Centro de Postgrado de la Universidad Técnica de Babahoyo. Los Ríos. Ecuador. E-mail: rialmara@hotmail.com

global scale, the objective is to improve the governance of water irrigation. Which can be defined as the construction of a political, legal, institutional-administrative system that will directly or indirectly affect the use, development and management of water irrigation and its access to different users and society's interests. The most important elements to water governance are social participation and the existence of resources that enable the efficient execution of works that favor sustainable agricultural production. Irrigation in Ecuador is subject of arising pressures from its demand to satisfy social needs and its uneven spatial-temporal distribution. By equally involving the community and other social factors in integrated water management, current legal frameworks have being modified to improve irrigation governance. The key elements are the provincial irrigation and drainage plans with adequate financing, developed by the Autonomous Decentralized Provincial Governments, integrating organizations such as the Basin Councils. Resource allocation and citizen participation seem to be the weakest links in the chain and dampen efforts to achieve irrigation water governance in Ecuador.

KEYWORDS: Governance; sustainable development; water resources; irrigation; Autonomous Governments.

INTRODUCCIÓN

Para la Real Academia Española (s.f.) el término Gobernanza, se define como: “el Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

La Gobernanza del agua de riego, se puede definir como la construcción de un sistema político, legal e institucional-administrativo que afectará directa o indirectamente el uso, el desarrollo y la gestión del agua de riego y su provisión a diferentes usuarios e intereses de la sociedad, y por tanto juega un rol preponderante en el logro de los objetivos actuales del gobierno ecuatoriano y sus políticas ambientales, sociales y económicas.

Uno de los recursos claves para la existencia humana es el agua, recurso que se ve afectado cada vez más en su cantidad y calidad, en función de las actividades productivas de la sociedad, incluida la agricultura, marcadas por el extractivismo y el consumismo.

A nivel mundial, el deterioro de los recursos naturales como el agua, está generando una crisis sin precedentes, frente a la cual las respuestas de las sociedades varían en función del país del que se trate y la responsabilidad con la cual sus integrantes asumen la problemática.

Nuestro país tiene un potencial enorme en cuanto al riego. La Superficie total bajo riego es de 942 mil hectáreas. Esto es menos de la tercera parte de la superficie que podría ser regada, que es de 3.1 millones de hectáreas.

El uso del recurso agua de riego en actividades productivas, siempre ha ponderado el maximizar la eficiencia en la producción, en otras palabras siempre fueron las fuerzas del mercado las que impusieron el patrón de uso de los recursos hídricos, sin considerar los necesarios balances entre la extracción y la reposición y preservación del recurso, ni la necesidad de preservar la calidad del mismo.

Según el Magap (2012, p.44): en el Ecuador se debilitó la institucionalidad relacionada con el riego, y la capacidad de administración, operación y mantenimiento de la obra pública de riego construida en el país, lamentablemente no se priorizó un enfoque integral sobre el uso del

recurso, es decir su importancia social, ecológica y económica, y su relación con aplicaciones tecnológicas en diferentes actividades productivas, lo cual ha generado un incremento de la contaminación del recurso, la disminución del aparato del estado entre 1990 y 2004, y una mala aplicación de las políticas generadas en la globalización y el modelo económico neoliberal, provocaron un debilitamiento del sector estatal y su capacidad para controlar, regular, y planificar el uso del agua.

Esta situación sin embargo se intenta cambiar, en los últimos ocho años se generaron cambios en determinados ámbitos macropolíticos, desde la promulgación de una nueva constitución que reconoce los derechos de la naturaleza, hasta el impulso a reformas legales en el ámbito del medio ambiente y los recursos naturales.

El estado ecuatoriano intenta equilibrar sus políticas entre la lógica de las cuestiones ambientales, la lógica económica, y la lógica social que no siempre son fácilmente compatibles.

La pregunta que surge es: ¿Se impulsa en el Ecuador contemporáneo un marco de acciones que favorezcan y consoliden la gobernanza del agua de riego como herramienta idónea para la aplicación de políticas de gestión integral de recursos hídricos?

Para dar respuesta a esta interrogante, se mencionaran algunos aspectos que se consideran vitales para el concepto de gobernanza.

El agua es el recurso natural más importante del planeta, su existencia y preservación son determinantes para la existencia de todas las formas de vida que conocemos. Durante miles de años los recursos hídricos han sido elementos claves para el progreso de las civilizaciones.

Históricamente los recursos naturales han satisfecho las exigencias de la raza humana orientadas a la producción de alimentos, y generación de otro tipo de actividades agrícolas generadoras de riqueza, entre estos se reconoce al agua como el principal factor limitante de la producción agrícola y alimentaria, situación que podría agudizarse en el futuro en tanto aumenten su escasez, se dificulte su obtención, suministro, y acceso, así como desmejore su calidad y uso eficiente.

DESARROLLO

El Informe de las Naciones Unidas, sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, del año 2015: Agua para un mundo sostenible señala:

Para el año 2050, la agricultura tendrá que producir un 60% más de alimentos a nivel mundial, y un 100% más en los países en desarrollo. En virtud de que las actuales tasas de crecimiento de la demanda mundial de agua para la agricultura son insostenibles, el sector tendrá que aumentar la eficiencia de su utilización mediante la reducción de las pérdidas y, sobre todo, aumentar la productividad de los cultivos con respecto al uso del agua. La contaminación del agua en la agricultura puede empeorar con el aumento de la agricultura intensiva, situación que se puede reducir mediante una combinación de instrumentos, incluyendo una regulación más estricta, y la aplicación de subsidios bien focalizados.

No obstante el reconocimiento mundial sobre la imposibilidad de sostener los actuales modelos de desarrollo con empleo de tecnologías y técnicas aplicadas sólo para reportar beneficios financieros y económicos a corto plazo, aún se mantienen las prácticas que degradan el medio ambiente, la gestión racional del medio ambiente se ha convertido en un imperativo mundial, pero en muchos casos también parece una utopía.

A nivel mundial se realizan esfuerzos para generar nuevos conocimientos, reorientando la inversión en ciencia y tecnología, dentro del marco y promoción de la economía verde y del desarrollo sostenible. Evidentemente a nivel mundial la actividad productiva de mayor consumo hídrico es la agricultura, particularmente la que se realiza bajo riego, que alcanza un 82% del agua consumida en el país, frente al 12% del consumo doméstico y el 6% del consumo industrial, como lo muestra la imagen 1.

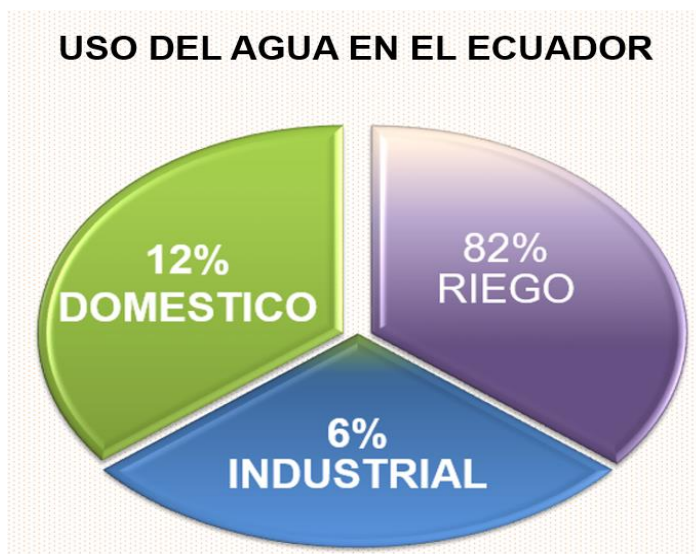


Imagen 1. Uso del Agua en el Ecuador. Fuente: SENAGUA.

Galárraga Remigio (2000, p.7), señala: los Recursos Hídricos del Ecuador están sujetos a fuerte presión, en función de la demanda del agua y de su desigual distribución temporal y espacial. La superposición de agencias estatales, complican la gestión, lo cual perjudica a las comunidades y habitantes, los cuales comparten y litigan con fronteras naturales, políticas y administrativas.

Reconociendo la importancia de los recursos hídricos, cada vez más escasos, y su necesidad para la producción de alimentos con los cuales cubrir las necesidades de una población mundial en continuo crecimiento, se hizo indispensable para todos los países desarrollar políticas y estrategias nacionales y regionales orientadas a racionalizar su uso y fortalecer su preservación.

Según Bar (2001, p.8), el concepto de gobernanza tiene una dimensión estructural, que se refiere a las instituciones, mecanismos, niveles y redes de sujetos implicados en el proceso, y una dimensión dinámica, que se refiere a los procesos y relaciones del conjunto. Pero, el concepto de gobernanza incluye también, además de la dimensión analítica, una dimensión normativa, que pretende indicar el modo en cómo este proceso debería producirse.

La gobernanza de los recursos naturales se refiere al conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad de los recursos naturales, y la apropiación y distribución de las ganancias por la explotación de esos recursos, para maximizar su contribución al desarrollo. Históricamente la región no ha logrado traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos en procesos de desarrollo económico de largo plazo, por lo que se estima será necesario revisar y fortalecer la institucionalidad y los instrumentos que permitan maximizar la contribución de los recursos naturales al desarrollo regional, según opina Bárcena (2012, p.5).

En el caso del agua la Gobernanza, se define como un sistema político, legal e institucional-administrativo que afecta directa o indirectamente el uso, el desarrollo y la gestión del agua y la provisión del servicio a diferentes niveles de la sociedad. “Una Buena gobernanza sería la acción de implementación adecuada de los diferentes componentes de la gobernanza, legal, económico, etc, en opinión de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Unidad de Gestión del Agua” (UICN, MesoAmérica, s.f.).

Para Sumpsi, y otros (2001, p.29) una política nacional de aguas equilibrada debe poseer cuatro componentes:

- 1) Ordenamiento jurídico que debe salvaguardar los intereses nacionales estableciendo reglas claras de juego, armonización del aprovechamiento, conservación del medio ambiente, acceso equitativo al recurso y reparto equitativo de las cargas económicas del proceso.
- 2) La Organización Administrativa, que debe garantizar una gerencia técnica, administrativa y económica de la fase de planificación y operación del proceso, en relación a la utilización de los recursos.
- 3) La Planificación Hidrológica, componente técnico medular del proceso destinado a cuantificar el recurso disponible en cantidad, calidad y tiempo, planificar su utilización racional para los diversos requerimientos, así como para la ejecución de las obras físicas requeridas para lograr sus propósitos. 4) Instrumentos económicos, establecer incentivos, costes, valores para promover un comportamiento ambientalmente responsable de los actores en la economía del agua, para promover su uso eficiente.

Según Gleick (1994): No se ha desarrollado ninguna ley ni mecanismo legal internacional sobre aguas que sea aceptable para todas las naciones, a pesar de los años de esfuerzo de diversas organizaciones. Desarrollar esos acuerdos resulta difícil debido a las muchas complejidades de la política interestatal, las prácticas nacionales, y otros factores políticos y sociales que lo dificultan.

Lo expresado por estos autores se puede hacer extensivo al ámbito general de los recursos naturales e hídricos del país, y en particular al recurso agua de riego sobre el cual todavía pesan algunas interrogantes sobre si su estado actual de gobernanza, realmente ha mejorado y permitirá a futuro garantizar su disponibilidad para distintos usos, preservando su calidad, racionalizando su utilización dentro del marco del desarrollo sostenible.

A decir de Terán, (s.f.,p.2); En el debate propiciado por las instituciones financieras multilaterales y por los miembros de la comunidad internacional del agua, la “gobernanza” permanece como una noción imprecisa dotada de una doble pretensión: describir “lo que es” y prescribir “lo que debería ser”.

Por ello, al momento de evaluar cómo una “sociedad nacional” podría o no responder a los nuevos enfoques propiciados desde la “sociedad global”, la noción de gobernanza abre la puerta a interpretaciones paradójicas: según como ésta sea definida, se podría sostener que Ecuador posee y, a la vez carece de gobernanza de agua.

Si la gobernanza es definida como el ejercicio de la autoridad mediante mecanismos, procesos e instituciones de gestión, o si la gobernanza es definida como un conjunto de sistemas administrativos, económicos sociales y políticos para proporcionar servicios en diferentes niveles de la sociedad, entonces Ecuador si posee formas de gobernanza que, aunque pudiesen no ser

adecuada para lograr eficiencia y equidad hídricas, reflejan aquellos componentes culturales y políticos inherentes a cualquier conjunto realmente existente de instituciones formales e informales.

En cambio, si por gobernanza se entiende “la capacidad de la sociedad para identificar problemas y retos, para diseñar las soluciones adecuadas, y para implantar la institucionalidad que permita, de manera eficiente, responder y superar dichos problemas y retos”, entonces Ecuador no solo carecería de una “buena gobernanza”, sino que parecería no tener gobernanza alguna.

En Ecuador, una y otra vez, el problema del agua tiende a ser invisibilizado.

Tanto los gobernantes, como los gobernados fantasean con orgullo sobre la abundante riqueza natural del país, generando así discursos reacios a reconocer que, sea por razones naturales o sociales, un recurso natural como el agua es y podría ser escaso para algún grupo social, sector económico o región geográfica. A pesar de las interpelaciones contestatarias sobre los efectos de la privatización de los servicios, sobre la contaminación del agua, o sobre la destrucción de los ecosistemas, la sociedad ecuatoriana no ha llegado, todavía, a identificar al agua como un problema colectivo y, por tanto, no está urgida por lograr una adecuada gobernanza, a través de la construcción de consensos para la creación de arreglos institucionales estables.

Al margen de que el statu quo hídrico es funcional para los intereses de poderosos agentes económicos, la invisibilización e invisibilidad de problema del agua está relacionada con un ejercicio autoritario y oscuro de las reformas y ajustes estructurales, un ejercicio que no ha buscado propiciar ni la discusión ni la información sobre el sentido de los cambios.

Entre las definiciones establecidas en el VI Foro Mundial del Agua (2012), se destaca que: Una efectiva Gobernanza del agua existe, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales. Una buena gobernanza es aquella donde la autoridad juega un papel menos protagónico, deja actuar en aquellos espacios donde son más eficientes otros actores, o ejerce un liderazgo que permita establecer reglas claras que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua. La imagen 2, muestra los componentes de la gobernanza relacionados con el uso del agua.

Se analizaron los principales articulados de los cuerpos legales directamente relacionados con el tema del riego y drenaje, en virtud de los cambios registrados en los últimos diez años, en determinados ámbitos macropolíticos.

La Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 313 otorga al Estado el derecho exclusivo de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; considerando al agua como parte de los sectores estratégicos.

El Artículo 318 dispone que el Estado, a través de la Autoridad Única del Agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación.

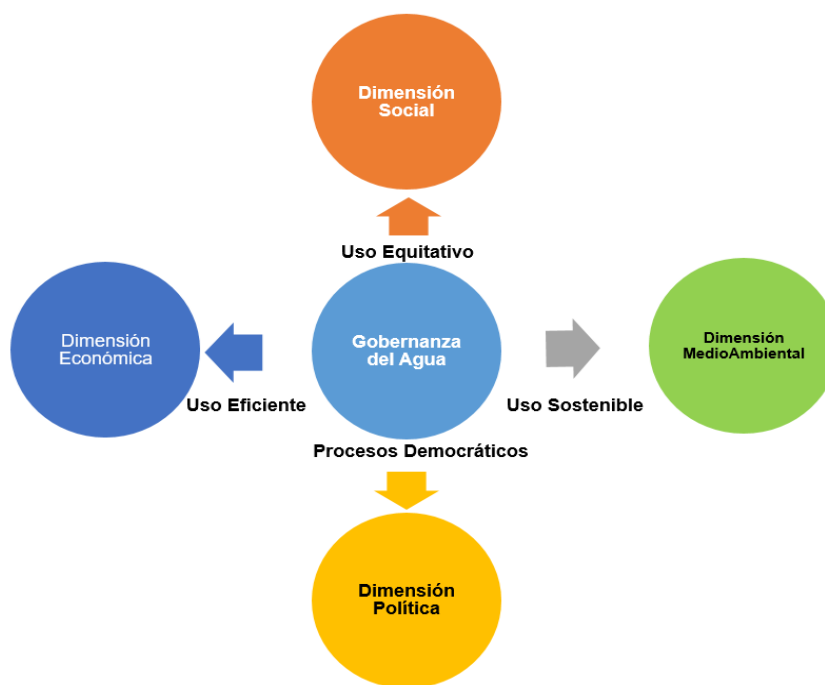


Imagen 2. Componentes de la gobernanza relacionados con el uso del agua. Fuente: VI Foro Mundial del Agua.

El Artículo 411 dispone que el Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico, por lo que se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua;

El Artículo 412, prevé que la autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación, y control;

El artículo 263 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que los gobiernos provinciales tengan las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:(...) 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego...En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales; (Asamblea Nacional, 2008)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010), en su Artículo133 define:

El ejercicio de la competencia de riego e indica que la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, está asignada constitucionalmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Para esto, los GADP deberán elaborar y ejecutar el plan de riego de su circunscripción territorial de conformidad con las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora de esta materia y los lineamientos del plan nacional de riego y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en coordinación con la Autoridad Única del Agua, las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión y uso de los recursos hídricos y los gobiernos parroquiales rurales.

La Ley Orgánica de Recursos hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua (Asamblea Nacional, 2014), señala: Artículo 39: el servicio público de riego y drenaje responderá a la planificación nacional que establece la Autoridad Única del Agua, y su planificación y ejecución en territorio corresponde a los GAD provinciales. Además el PNRD 2012–2027, (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2012) en su tercer objetivo establece la necesidad de fortalecer a las capacidades institucionales tanto de la entidad rectora como la de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

La resolución N°008 del Consejo Nacional de Competencias (Consejo Nacional de Competencias, 2011), del 14 de julio del 2011, en su artículo 10, señala que los GAD provinciales deberán: “aprobar los planes locales de riego y drenaje, en el marco de la planificación nacional de acuerdo con los lineamientos para el efecto establecidos en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, así como en la Ley de Participación Ciudadana”.

Mediante Decreto Ejecutivo No.1088 (Presidencia de la República, 2008), publicado en el Registro Oficial No. 346 de 27 de mayo de 2008, se crea la Secretaría del Agua, como una entidad de derecho público adscrita a la Presidencia de la República, con patrimonio y presupuesto propio, con independencia técnica, operativa, administrativa y financiera, con domicilio en la ciudad de Quito;

El Decreto Ejecutivo No.5 (Presidencia de la República, 2013), publicado en el Suplemento al Registro Oficial No.14 de 13 de junio de 2013: Transfiere a la Secretaría del Agua todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas que en materia de agua potable y saneamiento ejerce el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; así como todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas que en materia de riego y drenaje ejerce el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca;

El Acuerdo No. 2014-910 emitido por Senagua (2014) y publicado en el Registro Oficial No. 154, del 28 de julio de 2014, expide la Reforma y Nueva Codificación al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría del Agua, y crea la Subsecretaría de Riego y Drenaje, con la Misión de ejercer la rectoría, planificación, regulación y seguimiento a la gestión integral e integrada del riego y el drenaje a nivel nacional, para asegurar el desarrollo de todas las actividades productivas que dependan de estas.

Entre las principales atribuciones de la Subsecretaría de Riego y Drenaje consta la de “Disponer la elaboración de metodologías eficientes que faciliten el mejoramiento continuo de la ejecución de los planes, programas, proyectos y convenios en materia de riego y drenaje,” la de “Dirigir el apoyo técnico a las instituciones públicas y Gobiernos Autónomos Descentralizados para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización y de sus atribuciones”.

Como conclusión de este análisis, se puede señalar que: el estado ecuatoriano intenta equilibrar sus políticas entre la lógica de las cuestiones ambientales, la lógica económica, y la lógica social que no siempre son fácilmente compatibles, este esfuerzo de largo plazo, ha tomado cerca de siete años hasta la fecha.

En este contexto se construyó el marco jurídico que propicie la Gobernanza del agua, como sistema político, legal e institucional–administrativo que afectará directa o indirectamente el uso, el desarrollo y la gestión del agua y su provisión a diferentes usuarios e intereses de la sociedad, y

por tanto juega un rol preponderante en el logro de los objetivos actuales del gobierno ecuatoriano y sus políticas ambientales, sociales y económicas, se pueden distinguir en los siguientes principios:

1. El estado es el agente regulador y controlador exclusivo del patrimonio natural de la nación incluida el agua.
2. El agua se considera un patrimonio público estratégico.
3. El estado garantizará el derecho humano al agua.
4. Se fortalece el rol del estado como agente responsable de la integridad y usos del recurso hídrico como patrimonio nacional.
5. Se prohíbe la privatización, y comercialización privada del agua.
6. Se incorpora un modelo de gestión integrada por cuenca hidrográfica.
7. Se incorpora un modelo de gestión descentralizado, desconcentrado y gerenciado por GADP's.
8. Se propone el cobro de tarifas diferenciadas por el uso y aprovechamiento hídrico, y reconocimiento de la integridad de la cuenca en la que se origina.
9. Se propone una autoridad única del agua.
10. El control de calidad se transfiere al Ministerio del Ambiente, SENAGUA y ARCA y organismos descentralizados, integrados dentro de los esfuerzos del GADP's como componentes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.
11. Se promueve la participación de los diferentes usuarios del agua.
12. Se promueve el acceso equitativo al agua y sus fuentes.
13. Se propone el establecimiento de caudales ecológicos.



Imagen 3. Cuerpos legales relacionados con la gobernanza del agua de riego. Varias Fuentes

La imagen 3 muestra los cuerpos legales que regulan la utilización de los recursos hídricos en riego.

En cuanto a los elementos administrativos y de planificación hidrológica, los marcos legales analizados ratifican a la SENAGUA como la Autoridad Única de los Recursos Hídricos del país, a través de sus agencias EPA y ARCA, mientras el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, a través de la Subsecretaría de Riego y Drenaje, SRD, es designado como responsable a nivel nacional del uso de Recursos Hídricos en Riego y Drenaje, orientados al riego parcelario, fomento productivo y soberanía alimentaria, de igual forma el MAE asume la responsabilidad de dirigir la normatividad ambiental, y frente a emergencias asumirá el liderazgo la Secretaría General de Riesgos. La imagen 4 señala las responsabilidades de las distintas agencias a nivel nacional, en cuanto al riego y al drenaje.

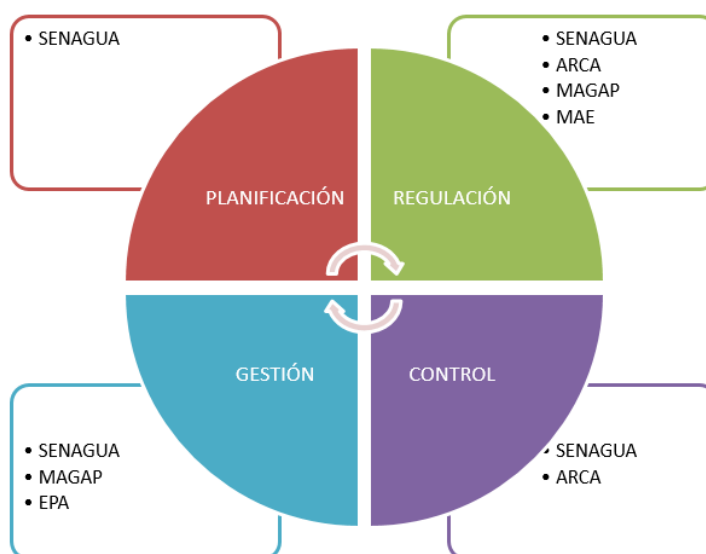


Imagen 4. Responsabilidades de las distintas agencias a nivel nacional en riego y drenaje. Fuente: Varios cuerpos legales.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP's), reciben el encargo social de las competencias en la planificación, construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de riego y drenaje, a nivel provincial, y son los encargados de integrar en este esfuerzo a los GADM's y a los Gobiernos Parroquiales, Juntas de Regantes y usuarios comunitarios, se promueve en esta forma una articulación jurídica, política, técnica y administrativa inclusiva de la gestión del agua de riego y drenaje. La Imagen 5 señala las responsabilidades de los GADP's en los ámbitos del riego y drenaje.

En suma analizados los aspectos legales reformados en el Ecuador se supone que se está promoviendo una buena gobernanza del agua, lo cual no es rigurosamente exacto puesto que una confrontación entre los marcos legales y la realidad del país no son tan coincidentes como podría creer.

La realidad del sector rural, nos muestra una situación preocupante, sobresale una de las paradojas del Ecuador, sus problemas sanitarios y el deterioro ambiental frente a su riqueza en recursos hídricos, el país continúa padeciendo por escasez de agua potable y servicios de sanidad ambiental, no posee capacidad de respuesta oportuna y adecuada a problemas recurrentes como las sequías o inundaciones. La mayoría de enfermedades de la población rural del país son

gástricas e intestinales, la malaria es endémica, situación proveniente de la falta total, o insuficiencia de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, y del vertido de las aguas servidas sin tratamiento de ninguna clase a los cauces naturales. La imagen 6 muestra la riqueza hídrica del Ecuador, reportada por la Senagua (2012).

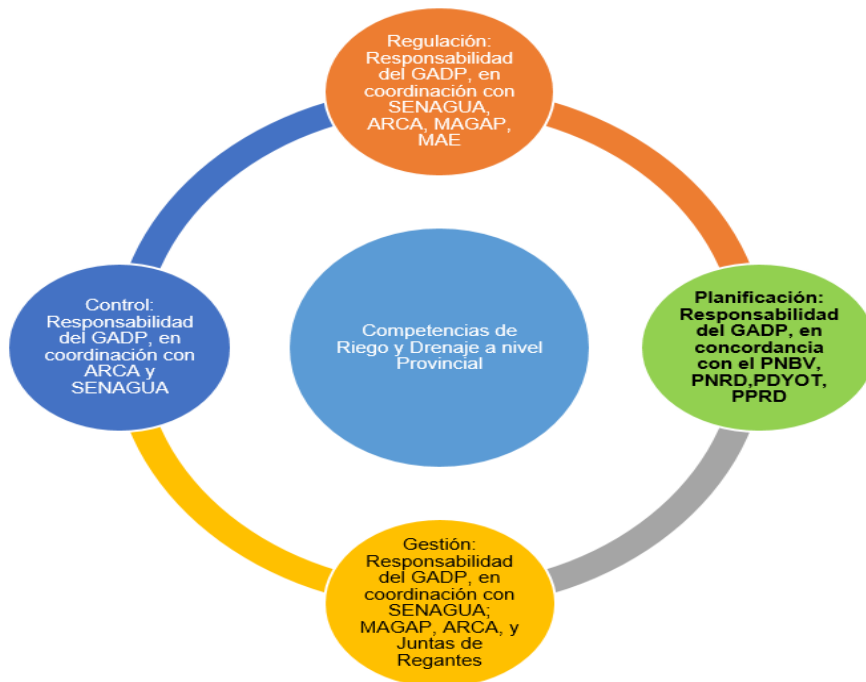


Imagen 5. Responsabilidades de los GADP's en los ámbitos del riego y drenaje. Fuente: Varios cuerpos legales.

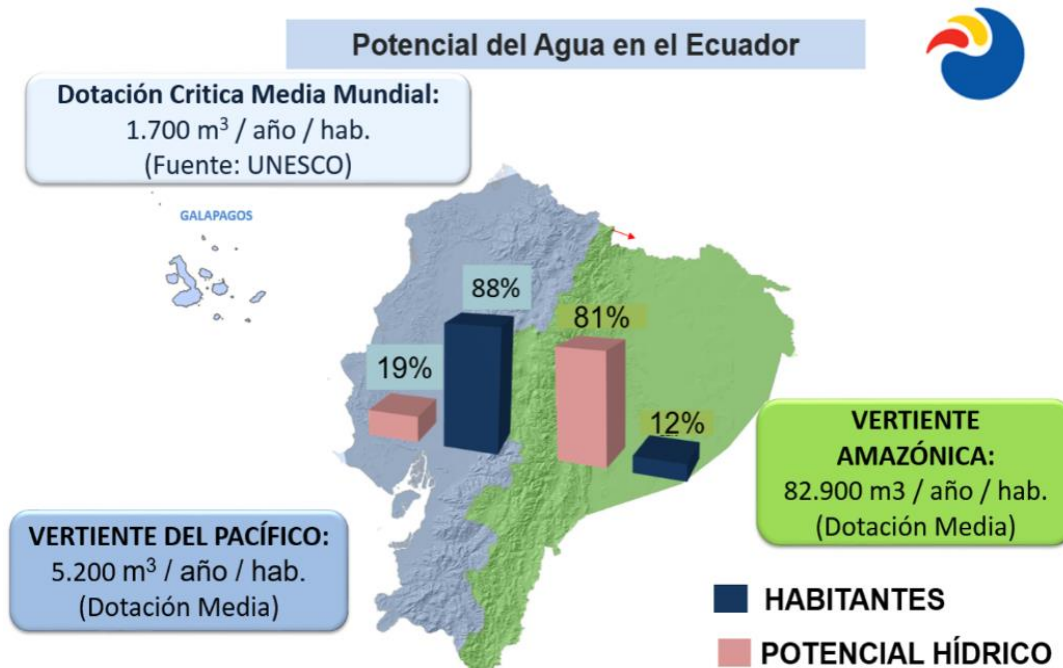


Imagen 6. Riqueza hídrica del Ecuador. Fuente: SENAGUA

La productividad y los rendimientos agrícolas bajo riego, están por debajo de los resultados de los países vecinos y por debajo de la media mundial.

En cuanto a los proyectos de riego estatales transferidos a los usuarios todavía no hay desarrollo agrícola, ni capacitación en la operación y mantenimiento de los sistemas de riego.

El PNBV, citando al INEC (Senplades, s.f.), menciona las cifras siguientes: Para el año 2011, el servicio de agua potable tiene una cobertura en el ámbito rural de 35.4% frente al 93.2% del área urbana, con el alcantarillado la situación es más crítica aún pues solo tiene una cobertura rural de 18.3% y urbana de 86.5%.

En las comunidades rurales, como en las ciudades, la pobreza extrema y la desigualdad social, son también una realidad. A pesar de la reducción de 6% en la NBI, persisten además, grandes problemas y rezagos y una marcada disparidad regional, situaciones que se esperan que puedan ser superadas con desarrollos agrícolas bajo riego. La pobreza por NBI es 4,3 veces mayor en las zonas rurales, en comparación con los hogares urbanos y su incidencia es mayor en los hogares de la Amazonia (50,7% en 2012), de la Sierra centro (Bolívar, 57,1%; Chimborazo, 50,9%; y Cotopaxi, 48%) y de las provincias de Manabí (57,8%), Los Ríos (57,3%), Esmeraldas (52,1%) y Santo Domingo (49,5%).

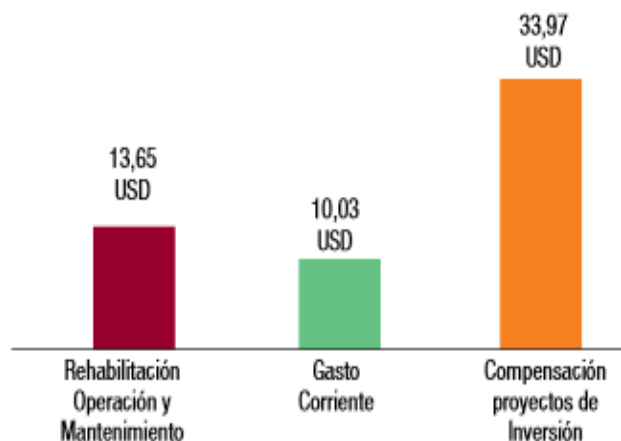
El tema de las tarifas reales por el servicio de agua de riego todavía no ha sido establecido por la Autoridad única del agua (Senagua), lo cual dificultará las tareas de Administración, Operación y Mantenimiento de los sistemas públicos que se construyan, en los sistemas construidos estas tarifas no alcanzan ni aproximadamente a satisfacer los requerimientos mínimos de AOM.

Los recursos naturales de las diferentes cuencas están sometidos a una serie de impactos ambientales negativos de enorme importancia. El mal manejo de las Cuencas y Subcuencas hidrográficas, por la ampliación de la frontera agrícola a través del tiempo, así como la explotación irracional del bosque y el manglar, han generado un proceso de erosión y acumulación de sedimentos en los cauces fluviales, en algunos casos con la generación de problemas de inundaciones frecuentes sobre las mismas áreas en cada estación lluviosa, sin necesidad de que esta sea extraordinaria o muy intensa.

Los aspectos científicos y tecnológicos que permitan obtener información confiable y oportuna sobre la calidad, cantidad, distribución espacio temporal y accesibilidad de los recursos hídricos, todavía continúan siendo débiles, de tal suerte que no se facilita la planificación de su utilización en variadas actividades productivas y de preservación, para así evitar potenciales conflictos de uso o de riesgos naturales ocasionados en su escasez (sequías) o exceso (inundaciones), que en su momento no solo comprometen actividades económicas sino también la salud y calidad de vida de los ecuatorianos.

Se estableció la descentralización de competencias en los ámbitos de la planificación, construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de riego y drenaje, incluyendo control de calidad y cuantificación y planificación de recursos hídricos, desarrollo agrícola e investigación, sin embargo los recursos financieros asignados resultan insuficientes.

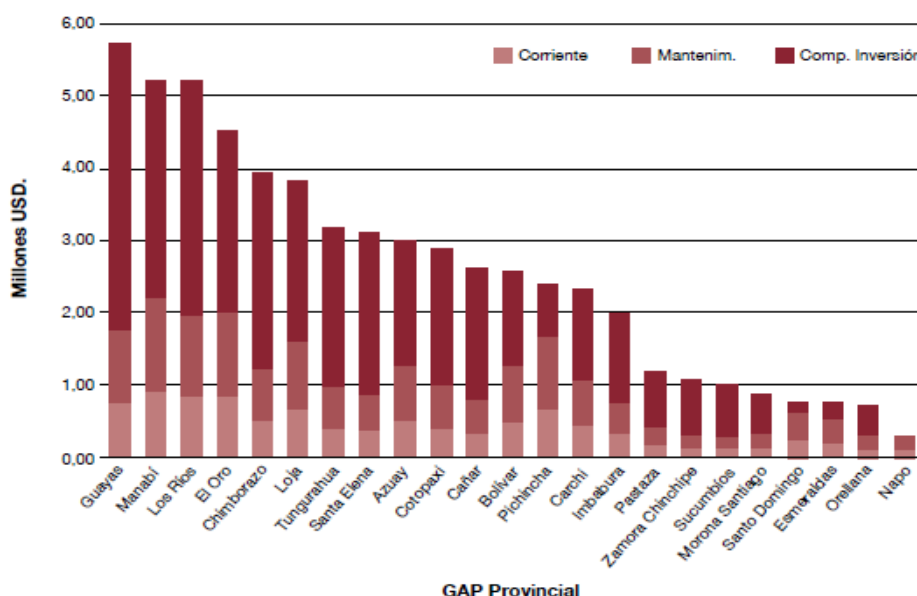
Para el año 2012, se transfirió a 23 GADP's, la cantidad de \$57.65 millones para gastos de inversión, gasto corriente y mantenimiento para proyectos a ejecutarse ese año (Senplades, 2014). La Imagen 7 muestra los valores transferidos a los GADP's por la competencia de riego y drenaje.



Fuente: Ministerio de Finanzas - MF
 Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES

Imagen 7. Montos transferidos a los GADP's por concepto de competencia de riego y drenaje año 2012. Fuente: SENPLADES

Para el año 2013, se transfirieron \$59.15 millones de dólares para 23 GADP's, como se muestra en la imagen 8, este monto incluye valores de inversión, gasto corriente y mantenimiento para proyectos a ejecutarse cada año, como se podrá observar los valores resultan mínimos en comparación con los requerimientos de cada PPRD. (Senplades, 2014)



Fuente: Ministerio de Finanzas.
 Elaboración: Senplades.

Imagen 8. Montos transferidos a los GADP's por concepto de competencia de riego y drenaje año 2013. Fuente: SENPLADES.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto se considera que en el Ecuador, se han creado marcos jurídicos supuestamente innovadores, favorables al medio ambiente y al desarrollo sostenible, que generan el reconocimiento mundial; pero la gobernanza no solo exige la existencia y cumplimiento de aspectos jurídicos, sino también una visión holística de la problemática ambiental, aunada a cambios científicos tecnológicos y por sobre todas las cosas de incorporación y promoción de la participación ciudadana no con actitudes pasivas o beligerantes sino con opinión y presencia responsable en la toma de decisiones, a fin de cuentas el medio ambiente y su afectación nos concierne a todos, y la activa participación ciudadana es la que legitima los esfuerzos gubernamentales fortaleciendo la gobernanza.

El reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua (Asamblea Nacional, 2014), en sus artículos 25 al 33, organiza la creación y funcionamiento de los Consejos de Cuenca, con ámbito de Planificación hidrográfica local y Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación hidrográfica.

Estos organismos todavía no se han conformado en su totalidad, siendo la entidad encargada de coordinar el funcionamiento e integración la Senagua, a través de varias instancias.

Sin consolidar todos los aspectos mencionados la gobernanza del agua se estaría entendiendo como un conjunto de políticas y actos jurídicos y administrativos finalistas y burocráticos, y no como lo que deben ser: un conjunto de procesos de carácter político, jurídico, administrativos, de participación social y de aplicación científica y tecnológica, que cuentan con los recursos financieros oportunos y suficientes.

Las reformas a los marcos legales per se no generarán los cambios esperados, ya que estos son condición necesaria pero no suficiente para lograr la gobernanza de los recursos hídricos, además la legitimidad del proceso no se establece en el marco legal sino a través de una participación ciudadana comprometida estimulada en el respeto a su opinión y a sus derechos individuales y colectivos.

Consideremos la siguiente analogía: La definición del desarrollo sostenible establece tres dimensiones que deben interactuar en forma permanente y equilibrada, la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental, en forma análoga la gobernanza debe cimentarse en la interacción de los aspectos jurídico-administrativos, en la participación democrática de la ciudadanía y en la generación y aplicación los conocimientos científico-tecnológicos y ancestrales referidos a los recursos hídricos, contando con los recursos suficientes.

En síntesis se debe propiciar el fortalecimiento de un sistema jurídico-administrativo moderno, soportado por un sistema científico-tecnológico que provea la información necesaria para adoptar y tomar decisiones acertadas y oportunas, en un marco de participación ciudadana que fortalezca la equidad y la justicia, y contando con los recursos que propicien el desarrollo de actividades de construcción y mejoramiento de la obra pública de riego parcelario existente.

Opciones de este tipo permitirán la identificación, cuantificación, planificación, uso racional de las aguas superficiales y subterráneas, así como su preservación, en tanto patrimonio nacional, y recurso natural cuyo dominio debe ser potestad inalienable e imprescriptible de nuestro Estado, procurando el bienestar colectivo y precautelando el derecho de los ecuatorianos al acceso equitativo de este recurso en sus variados usos, promoviendo actividades económicas sostenibles y socialmente responsables.

El Ecuador debe acelerar un proceso holístico de fortalecimiento de la gobernanza de los recursos hídricos, particularmente en los ámbitos de generación y transmisión de información, así como de participación ciudadana, consolidación democrática, y dotación de recursos, no hacerlo así generará mayores impactos ambientales y el incremento del deterioro y pérdida de calidad de los recursos hídricos con la gravedad que ello conlleva, y más aún se podrían generar futuros espacios de inestabilidad y fragmentación social y política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional. (2008). Constitución Política del Ecuador. Quito.

Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito.

Asamblea Nacional. (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Quito.

Bar, A. (Septiembre-Diciembre de 2001). El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión. Gestión y Análisis de Políticas Públicas(22), 3-18. Recuperado el 23 de diciembre de 2012, de El Libro Blanco, la Gobernanza Europea, y la Reforma de la Unión.:

Bárcena, A. (24 de Abril de 2012). Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC. (ONU) Recuperado el 25 de julio de 2015, de

Consejo Nacional de Competencias. (2011). Resoluciones 008 de agosto 9 del 2011; y 012 de diciembre 28 de 2011. Quito.

Galárraga, R. (2000). Recuperado el 15 de Mayo de 2015, de <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>

Gleick, P. (1994). *Amarga Agua Dulce: Los Conflictos Por Recursos Hídricos en Ecología Política*. Barcelona: FUHEMI/ICARIA.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=276&path%5B%5D=276>

http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/240424_PresentacionSE_Slides23abril-HAconABI.pdf.

<http://www.eclac.cl/samtac/noticias/documentosdetrabajo/6/23346/InEc00100.23346.pdf>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2012). *Plan Nacional de Riego y Drenaje*. Quito: MAGAP.

Presidencia de la República. (2008). *Decreto Ejecutivo 1088*. Quito.

Presidencia de la República. (2013). *Decreto Ejecutivo 05*. Quito.

Presidencia de la República. (2015). *Decreto Ejecutivo 650 Expedición Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Presidencia de la República.

Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP). (2015). ONU, Recuperado el 15 de Septiembre de 2015, de Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo 2015: Agua para un mundo sostenible: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2015-water-for-a-sustainable-world/>

Senagua. (2014). *Reforma y Nueva Codificación al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría del Agua, creación de la Subsecretaría de Riego y Drenaje, Acuerdo No. 2014-910*. Quito.

Senagua. (9 de Noviembre de 2012). *Potencial de los recursos hídricos del Ecuador*. Recuperado el 3 de Octubre de 2015, de http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Presentaci%C3%B3n-Megaproyectos-2016-11-09-2012_2.pdf

Senplades, (2014). *Informe del Estado de la Transferencia de la Competencia de Riego y Drenaje*. Quito: Senplades. Recuperado el 30 de julio de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Informe-del-estado-de-transferencia-de-la-competencia-de-riego-y-drenaje.pdf>

Senplades. (2012). *Territorio y Descentralización*. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Territorio-y-Descentralizaci%C3%B3n-Riego-Drenaje.pdf>

Senplades. (s.f.). *Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017*. Recuperado el 11 de Diciembre de 2014, de

Sumpsi, J., Garrido, A., Sagardoy, J., Burchi, S., Pizarro, F., & Varela, C. (2001). *Construcción de Políticas e Instrumentos de la Gestión del Agua en la Agricultura*. Roma: FAO/FODEPAL.

Terán, J. (s.f.). *Centro Andino de Estudios Internacionales/Universidad Andina Simón Bolívar Corporación Editora Nacional*. (Centro Andino de Estudios Internacionales/Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional) Recuperado el 20 de Octubre de 2015, de http://mmcdesign.com/revista/wp-content/uploads/2010/03/203a256_lagobernanza.pdf

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Unidad de Gestión del Agua. UICN, Mesoamérica. (s.f.). *Gobernanza del Agua*. (Centro de Derecho Ambiental, Bonn, Alemania) Recuperado el 28 de Septiembre de 2015, de http://www.marn.gob.sv/phocadownload/gobernanza_agua_el_salvador.pdf

VI Foro Mundial del Agua. (2012). *Proceso Regional de las Américas*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2015, de Hacia un Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/Gobernanza%20para%20la%20GIRH.pdf