

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# Territorialización de la política pública y gobernanza

*Serie Territorios en Debate N° 7*



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019  
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;  
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;  
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos  
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

Quito-Ecuador

**Ediciones Abya-Yala**

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto:abyayalaeditorial@gmail.com)

Quito-Ecuador

**Incidencia Pública Ecuador**

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: [fenriquezbermeo@yahoo.com](mailto:fenriquezbermeo@yahoo.com)

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

---

***Serie Territorios en Debate:***

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Gouvernance multi-niveaux</b> .....	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Gobernanza multinivel</b> .....	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017</b> .....	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
<b>Territorios y democracia para la convivencia</b> .....	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
<b>Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía</b> .....	87
<i>René Larenas Loo</i>	
<b>Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego</b> .....	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

<b>Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano . . . . .</b>	<b>157</b>
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
<b>Territorialización de la política pública . . . . .</b>	<b>173</b>
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

# Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego

---

Lourdes Peralvo<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo trata sobre la compleja problemática creada con los procesos de territorialización las políticas públicas para la gestión de los recursos hídricos y particularmente, para el ejercicio de la competencia de riego y drenaje, que fue constitucionalmente descentralizada y transferida desde el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales GADP. Visibiliza los problemas surgidos de la aplicación de las políticas públicas de riego y drenaje, mediante análisis de la situación actual del ejercicio de la competencia y un recuento histórico de la gestión del riego, que permite comprender cómo llegamos al escenario actual y plantear algunas conclusiones.

**Palabras clave:** Recursos hídricos, competencia descentralizada, riego y drenaje, nuevo marco legal e institucional, autonomía, sobreposición de funciones.

---

<sup>1</sup> Consultora independiente. Especialista en Desarrollo Rural en Regiones Andinas, posgrado en el Centro Bartolomé de Las casas, Cusco, Perú. [ananaymi@yahoo.com](mailto:ananaymi@yahoo.com)

## Introducción

El presente artículo, centra su reflexión sobre territorialización de las políticas en materia de riego y drenaje, tema que es parte de la gobernanza de los recursos hídricos y del modelo de descentralización impulsado en la última década, pues es una de las competencias constitucionalmente transferidas desde el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales GADP, más conocidos como Consejos Provinciales.

Su importancia radica en que es un factor determinante en la producción de alimentos, tanto para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria, como para mantener la agroindustria de exportación y los agronegocios, ya que se considera que el riego permitiría aumentar la productividad hasta en cinco veces en relación con las áreas secas.

El acceso y eficiencia en los servicios de riego contribuye significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores, la agricultura familiar, los pueblos y nacionalidades que tradicionalmente han estado ligados a la ruralidad y al cuidado de la naturaleza. Otro aspecto directamente relacionado con el tema es el ambiental, pues la sustentabilidad del servicio, depende de la protección y manejo sustentable de las cuencas hidrográficas y de la biodiversidad de los ecosistemas vinculados al ciclo hidrológico.

De manera que, está directamente relacionado con tres aspectos centrales del discurso desarrollista promovido por los gobiernos de Correa y Moreno, desde el 2007: la desconcentración de la economía, la protección de los derechos de la naturaleza y del ambiente, además de la democratización de la sociedad.

El actual modelo de descentralización, fue concebido como parte del llamado proceso de transformación democrática del Estado, promovido por el autodenominado gobierno de la revolución ciudadana, que se delinea y regula en la Constitución de la República del Ecuador CRE del 2008, cuyo objetivo, teóricamente, es la profundización de la autonomía de los niveles subnacionales de Gobierno, mediante la transferencia de las competencias ejercidas hasta entonces por el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, provinciales, municipales o

parroquiales, en un marco de equidad social orientado al logro del Buen Vivir.<sup>2</sup>

Según el Plan Nacional de Descentralización PND 2012-2015, diseñado por el Consejo Nacional de Competencias CNC y la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, el proceso de descentralización debía ser ordenado y progresivo, solidario, con equidad territorial e incluyente de la ciudadanía, las poblaciones locales, los pueblos y nacionalidades, lo que se aseguraría mediante la transferencia de recursos para el ejercicio de las distintas competencias y una adecuada coordinación entre todos los niveles de gobierno.

La CRE 2008, dispone la transferencia de varias competencias a diferentes niveles de gobiernos descentralizados. Una de las cuales es la competencia de riego y drenaje, entregada a los GADP por disposición del Art. 263 de la CRE 2008, ratificado posteriormente por los Art. 42, 105 y 133 del Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD 2012 y el Art. 39 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua LORHUA 2014. Disposiciones que asignan a los Consejos Provinciales las facultades de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego”, advirtiendo que, la planificación en territorio debe ajustarse a la planificación de la entidad rectora de los recursos hídricos que actualmente es la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA.

Sin embargo, llevar adelante un proceso de descentralización y autonomía equitativo e incluyente, ha resultado bastante complicado, no solo en lo referente a la generación de políticas públicas y la planificación, sino especialmente, en la ejecución, puesto que su regulación se ha vuelto confusa y, a veces abiertamente contradictoria, mientras que, las dificultades para coordinar entre los múltiples niveles de gobierno involucrados en el ejercicio de la competencia, lo ha convertido más en una aspiración que una realidad. En consecuencia, sus funciones y acciones en el territorio, frecuentemente son concurrentes e incluso llegan a sobreponerse.

---

2 SENPLADES ha diseñado cuatro Planes Nacionales de Desarrollo PND: 2007-2010, que después de aprobada la CRE 2008, se sustituyó por el Plan del Buen Vivir PNDBV: 2009-2013, PND “Todo el mundo mejor” 2013- 2017. El último, actualmente vigente es el PND “Toda una vida” 2017-2021.

Siendo el agua un recurso indispensable para la vida, su gestión y gobernanza se ha convertido en terreno de permanente forcejeo de intereses económicos y políticos, entre los más diversos actores sociales. Razón por la cual, la pugna por el control de la competencia de riego, constituye un escenario excepcional para visibilizar los grandes conflictos que atraviesa la descentralización del Estado y las dificultades que surgen cuando se trata de territorializar las políticas públicas.

No debemos perder de vista que, el agua, al igual que todos los demás recursos naturales son recursos en disputa. Como lo afirma Isch (2012):

La misma concepción de “recurso natural”, refiere al aprovechamiento humano de un bien de la naturaleza, lo que en sociedades inequitativas genera conflictos sobre diversos aspectos como: el carácter social o privado de los derechos de uso y gestión, el reconocimiento del derecho humano al agua o el tratamiento del agua como cualquier otra mercancía, la gestión y conservación de las cuencas hidrográficas, etc. De manera que, el tratamiento y manejo del agua es un asunto político, que va mucho más allá de los aspectos técnicos, pues involucra aspectos ambientales, ecológicos, sociales y económicos. Al punto que hay varios autores que afirman que la gestión del agua, por definición es una gestión de conflictos, los que se pueden abordar con enfoques de cooperación y participación o excluyentes (p. 24).

El contenido de esta reflexión tratará de visibilizar, como se ha concretado la descentralización, más allá de las declaraciones contenidas en las políticas públicas; poniendo especial atención en las características de equidad e inclusión planteadas como ejes de estos procesos. Está organizada en tres partes. La primera, resume la situación actual del proceso de descentralización de la competencia de riego y drenaje; la segunda, hace una retrospectiva histórica sobre el tratamiento del riego desde el Estado, a fin de comprender cómo llegamos a la situación actual y la tercera; propone algunas conclusiones.

## **La gestión actual del agua y el riego**

Aunque no resulte muy agradable lidiar con los textos legales, en este caso, será indispensable referirnos a ellos, debido a que los lineamientos centrales



de la política sobre el agua, el riego y el drenaje, están definidos en las leyes, igual que la nueva institucionalidad que rige el sector y las normas que regulan el ejercicio de las competencias. En este caso las principales orientaciones políticas están en la CRE 2008 y la LORHUA 2014, mientras que, el COOTAD 2012, define las políticas y el modelo de descentralización y regula el ejercicio de la competencia. Un instrumento que plantea las políticas de riego y drenaje es el Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD 2012-2027, que debió ser ajustado con la posterior aprobación de la LORHUA 2014, pero esa actualización necesaria, apenas ha empezado la SENAGUA, con una propuesta de PNRD 2019-2021 que se encuentra en debate.

A continuación, resumimos las principales directrices políticas sobre la gestión del agua y el riego.

- Se reconoce el derecho humano al agua, como fundamental e irrenunciable y se declara el agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible e inembargable (Art. 12 CRE 2008).
- El agua será gestionada exclusivamente por el Estado, como todos los demás sectores estratégicos, por tanto, está sujeta a la regulación, administración y control del Estado (Art. 313 CRE 2008). Complementariamente, el art. 318 dispone que el servicio de riego puede prestar solamente las personas jurídicas públicas o comunitarias y mixtas, creadas mediante alianzas público comunitarias, lo cual es posteriormente ratificado en el Art 133 del COOTAD 2012 y en el Art. 6 de la LORHUA 2014.
- Es responsabilidad del Estado la provisión de los servicios públicos de agua potable y riego (Art. 314 CRE 2008). El Estado ejercerá este derecho a través de la Autoridad Única del Agua AUA que está a cargo de la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA. Competencia que puede ser transferida a otros niveles de gobierno, como sucede con el riego, que fue asignada a los GAD Provinciales (Art. 263 CRE 2008).
- Se prohíbe toda forma de privatización del agua (Art. 318 CRE 2008). No podrá ser objeto de ningún acuerdo o transacción comercial con ningún Gobierno, entidad multilateral o empresa privada nacional o extranjera y se prohíbe toda delegación al sector privado del agua o alguna de las competencias asignadas al Estado o a los GADP (Art. 6 LORHUA 2014).

- Define el siguiente orden de prelación para el uso del agua: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos (Art. 318 CRE 2008 y art. 86 LORHUA).
- El Estado debe promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y otros recursos productivos (Art. 281 CRE 2008). En la disposición transitoria 27, dispone que el Ejecutivo, en el plazo de dos años, revise la situación del acceso al agua de riego, con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones y evitar el abuso y las inequidades. Reconociendo la necesidad de un proceso de redistribución de los caudales concedidos para riego.
- La LORHUA ratifica, el modelo de Gestión Integral e Integrada de los Recursos Hídricos GIRH y responsabiliza a la AUA-SENAGUA de su aplicación (Arts. 17 y 18), con un enfoque ecosistémico y por cuencas hidrográficas (Art. 34). En el Art. 35 define los principios de la gestión, entre los que destaca el de participación. Aunque, el enfoque GIRH ya se lo había establecido oficialmente, con el Decreto Ejecutivo 1088 de mayo 2008, que creó la SENAGUA.
- El Capítulo Séptimo de la CRE 2008, reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos y la posibilidad de que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad pueda exigir al Estado el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Por otro lado, la CRE define al Estado como pluricultural y plurinacional y en el Capítulo Cuarto, reconoce los derechos de las comunidades pueblos y nacionalidades, siendo uno de los más importantes, el derecho de representación y participación en la gestión estatal, aspectos que resultan relevantes para el caso de la gestión del agua, debido a que gran parte de los servicios de agua potable y riego a nivel rural, son manejados por juntas de agua y de riego, por comunidades campesinas o indígenas y muchas de las más importantes fuentes hídricas se ubican en sus territorios, por lo cual, la CRE también impulsa las alianzas público comunitarias (Arroyo, 2017, p. 271).

La aplicación de estas políticas, requiere desarrollar, además del marco legal, un modelo de gestión y planificación, así como una institucionalidad estatal desde donde se pueda ejecutarlas; procesos que, como veremos, se desarrollan bajo la presión de las urgencias políticas coyunturales del Gobierno y de las diferentes fuerzas e intereses económicos y políticos en pugna por el acceso y control del riego; dando como resultado un complejo entramado legal e institucional que no ha logrado solucionar los principales problemas sociales, técnicos y ambientales señalados en el Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD 2012-2027 vigente, ni ha podido impulsar una descentralización equitativa e incluyente. La actualización del PNRD que está haciendo la SENAGUA evidencia avances bastante limitados.

### Nueva institucionalidad

Era lógico suponer que la nueva institucionalidad para el ejercicio de la competencia, debía ser diseñada en la nueva Ley de Recursos Hídricos, que fue una demanda permanente de las organizaciones de usuarios del agua, las comunidades, pueblos y nacionalidades y un compromiso de la primera presidencia de Correa. Pero, en medio de la elaboración y debate de la nueva Constitución, otras eran las prioridades políticas del Gobierno, relegando a segundo plano a la ley, de manera que su debate se prolongó por varios años, del 2009 al 2014.<sup>3</sup>

Mientras tanto, avanzaba la implementación del proceso de descentralización y la elaboración del Plan Nacional del Riego y Drenaje PNRD 2012-2027, a cargo de la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD, del que entonces era el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, actual Ministerio de Agricultura, MAG. A pesar de que desde el 2008, ya existía la SENAGUA, como una secretaría adscrita a la Presidencia de la República, no tenía la competencia del riego, misma que quedó a cargo del Instituto Nacional del Riego INAR (2007-2010), organismo que posteriormente fue absorbido por la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD del MAG.

---

3 Registro Oficial No.305 de 6 de agosto del 2014.

De manera que, en los hechos, la nueva institucionalidad para la gestión del agua y el riego fue tomando forma y se definió, mediante normativa secundaria emitida desde la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Competencias CNC, con la cual mediante las Resoluciones 008 (2011) y 012 (2012), regula el proceso de transferencia de la competencia y el nuevo modelo descentralizado de gestión del riego.

Los GADP debían empezar elaborando sus planes de riego provinciales en coordinación con las organizaciones comunitarias y los gobiernos parroquiales (Art. 133 COOTAD) y en concordancia con:

- Las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora, que es el MAG.
- El Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD.
- El Plan de Desarrollo Provincial y las políticas de disponibilidad hídrica y regulaciones técnicas de la SENAGUA; en coordinación con las organizaciones comunitarias y los gobiernos parroquiales (Art. 133 COOTAD).

Con tan nutrido direccionamiento, los planes resultaban más, un intento de adaptar las políticas y normativa centralmente diseñadas, a los espacios locales, que una forma de encontrar modelos locales adecuados y eficientes para el riego y drenaje; razón por la cual, muchos planes, no recogen ni las múltiples experiencias exitosas en gestión de riego y recursos hídricos, desarrolladas en los territorios; ni los diversos modelos de participación y gobernanza acordados entre los gobiernos provinciales y las organizaciones de usuarios.

Cuando se transfiere la competencia “exclusiva” del riego y drenaje a los GADP y los sistemas de riego públicos provinciales, dejan fuera de la competencia de los gobiernos provinciales y a cargo de la SENAGUA los siguientes sistemas:

- Sistemas interprovinciales, que involucran a dos o más provincias y podrán ser transferidos cuando se conformen mancomunidades, en coordinación con SENAGUA y MAG.
- Sistemas binacionales, que serán gestionados por la SENAGUA, en coordinación con los GADP involucrados.

- Sistemas Multipropósito, diseñados para prestar diversos servicios como energía, agua potable y riego, generalmente concebidos como megaproyecto, que son administrados por la Empresa Pública del Agua EPA, adscrita a la SENAGUA.

Estas exclusiones, ponen en duda la característica de competencia “exclusiva” transferida, pues termina siendo compartida con la SENAGUA, facultada para administrar los sistemas enumerados, que incluyen componentes de riego. Característica que se mantiene, a pesar de que el COOTAD también establece la posibilidad de que existan competencias concurrentes, que pueden ejercer conjunta y coordinadamente dos o más instituciones públicas o diferentes niveles de Gobierno.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que tanto el art.32 de la CRE 2008, como art. 32 de la LORHUA reconocen la gestión comunitaria del agua, lo que deja fuera de la competencia de los GADP también los sistemas de riego comunitarios.

El escenario se complica cuando el presidente Correa, emite el Decreto Ejecutivo No. 5 (2013), con el que transfiere a la SENAGUA todas las competencias y atribuciones que en materia de riego y drenaje ejercía el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, (MAGAP) exceptuando las “competencias, atribuciones, programas y proyectos vinculados al uso y aprovechamiento agrícola y productivo del recurso hídrico y su participación en el seguimiento del Plan Nacional de Riego”, que ejerce en calidad de rector de la política nacional agropecuaria.<sup>4</sup>

La SRD-MAGAP estaba a cargo del riego y drenaje, desde la desaparición del Instituto Nacional de Riego INAR, y la CNC ya había puesto en marcha el proceso de descentralización de la competencia, por lo que se entendía que el Decreto 5, debió ajustar el proceso de reorganización del estado, posibilitando ordenar de mejor manera el ejercicio de la competencia, dejándola en manos del organismo rector del agua (SENAGUA) y del ejecutor (GADP), pero, en los hechos, una tercera institución, queda

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua LORHUA Registro Oficial No. 014 de 13, junio del 2013.

facultada para ejercer la competencia, por lo menos a nivel del riego parcelario, provocando una pugna institucional, al interior del mismo aparato estatal, que no se ha podido resolver todavía.

Más allá del conflicto institucional, hay que entender que resulta difícil separar el riego y el drenaje de la producción agropecuaria, porque el riego no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la producción, de manera que deberían existir mecanismos de coordinación y colaboración entre las instituciones encargadas de ambos temas, pero tampoco se desarrollan estos mecanismos, por el contrario, las regulaciones posteriores van profundizando la confusión.

El PNRD 2012-2027, elaborado por la SRD-MAGAP, ratifica la posibilidad de intervención del MAGAP, al establecer que le corresponde a ese ministerio “priorizar la inversión orientada al mejoramiento del riego parcelario y en programas de fomento de la Economía Popular y Solidaria”.<sup>5</sup> De esta manera, el Ministerio de Agricultura terminó asumiendo como su responsabilidad el riego parcelario. A pesar de que la situación resultaba contradictoria incluso con otras disposiciones de la misma CNC y de la Constitución. En efecto, la Resolución 012-CNC-2011, en el numeral 9 del Art. 2, también asigna a los gobiernos provinciales la “responsabilidad de la tecnificación del riego parcelario, mediante mecanismos de presurización y drenaje para el desarrollo agrario integral, en razón de” que el numeral 6 del Art. 263 de la CRE 2008, delega a los GADP el fomento de la actividad agropecuaria.

Entonces la confusión, no solo se presenta en cuanto a la competencia de riego y drenaje, sino respecto del desarrollo agropecuario, donde también se produce una superposición de funciones entre los GADP, el MAG y la SENAGUA. Una muestra de tan paradójica situación, es que tanto en la SENAGUA, como en el MAG existían Subsecretarías de Riego y Drenaje. No hay que perder de vista que, al interior de la misma SENAGUA, hay otra instancia que puede intervenir territorialmente en materia de riego, es la EPA, creada el 2014 (D.E. 310) para gestionar los proyectos públicos de infraestructura hídrica, que no han sido transferidos y los megaproyectos

---

5 Plan Nacional de Riego y Drenaje, Tabla 16, sobre la actuación de las diferentes entidades públicas, MAGAP 2013.

construidos durante la última década. Con el mismo Decreto Ejecutivo se crea también la Agencia de Regulación y Control del Agua ARCA, cuya función es controlar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, la calidad de los servicios públicos relacionados al sector y todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua, lo que le faculta a regular a todos los actores sociales vinculados al uso del agua. Ambas instancias son ratificadas en la LORHUA aprobada meses después.

De esta manera, las tres entidades están en capacidad de formular y gestionar programas y proyectos de riego parcelario para el desarrollo agrario. Una de las consecuencias concretas de esta falta de claridad, es que el MAG diseñó y actualmente ejecuta el Proyecto de Irrigación Parcelaria Tecnificada PIT, el más grande del país, financiado por el Banco Mundial BM y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID.

La posterior promulgación de la LORHUA el 2014<sup>6</sup> y de su reglamento el 2015, tampoco aclaran el conflicto. Se limitan a ratificar la transferencia de la competencia a los GADP y crean otra estructura administrativa de gestión del agua y del riego, basada en las Demarcaciones Hidrográficas DH y las Unidades de Planificación Hidrográfica Local UPHL centralizadas por la SENAGUA.

La legislación posterior, relacionada con el tema, mantiene o profundiza la confusión. Así, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales<sup>7</sup> LOTRTA (2016), ratificó las facultades del MAG en materia de riego parcelario, en su art. 32, entre otras funciones de la Autoridad Agraria Nacional, establece la de “Promover proyectos de diversificación productiva, infraestructura productiva, riego parcelario y recuperación de suelos en predios de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria”.

En noviembre del 2017, el presidente Lenin Moreno, emite otro Decreto Ejecutivo, el 206,<sup>8</sup> que genera la expectativa de atenuar el conflicto, pues el Art.1 dispone, por segunda vez, la transferencia de las competencias, atribuciones, programas y proyectos de la SRD del MAG a la SENA-

6 Registro Oficial No.305 de 6 de agosto del 2014.

7 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales LOTRTA (2016).

8 Suplemento del Registro Oficial No.124, 21 de noviembre 2017.

GUA, transferencia que incluye todo lo concerniente al “uso y aprovechamiento agrícola y productivo del agua y a la modernización y eficiencia del servicio público del riego y drenaje complementado por la dotación de canales terciarios, secundarios y la tecnificación del riego parcelario”. Se debía transferir también el personal de la SRD-MAG, los bienes, proyectos, los procesos de contratación que se encuentren en marcha y las partidas presupuestarias correspondientes.

La SENAGUA y el MAG debían realizar los ajustes necesarios en su matriz de competencias, modelo de gestión y estructura orgánica, en el plazo de noventa días. Pero el traspaso generó muchas tensiones entre las dos instituciones y, las conversaciones para coordinar la transferencia, no avanzaron satisfactoriamente. Fue necesaria la intervención del Ministerio del Ambiente, MAE y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en las negociaciones. El proceso concluyó con la firma, por las cuatro instituciones, del Acuerdo Interministerial 016, el 7 de febrero del 2018, día en que terminaba el plazo dispuesto para ejecutar el traspaso de la SRD-MAG a SENAGUA.

Los términos tan generales de la redacción del Acuerdo Interministerial, terminaron con las expectativas de los GADP, respecto a la solución del conflicto, porque dan lugar a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, cuando definen las funciones de cada una de las instituciones suscriptoras, dejan abierta la posibilidad de que el MAG siga ejerciendo la competencia del riego parcelario y ejecutando el proyecto PIT, como efectivamente ha pasado.

Aunque no se lo mencione explícitamente, uno de los temas centrales en las negociaciones para la transferencia, fue precisamente el PIT, proyecto que cuenta con recursos para desarrollar proyectos locales de riego parcelario tecnificado, durante los próximos tres años (tiene una duración de 5 años, de los cuales ya han transcurrido 2). Debido a que, otro problema central de la descentralización es el financiamiento.

Inesperadamente, en agosto del 2018, el Gobierno de Moreno, dispuso la fusión entre el MAE y la SENAGUA, lo que hace suponer que, por lo menos la coordinación entre riego y ambiente sería posible, pero mantiene la pugna entre los GADP, SENAGUA y MAG en materia de riego.



## El financiamiento de la competencia

Según la guía elaborada por CNC y SENPLADES (2013) para el cálculo de la distribución de los recursos de la competencia de riego y el art. 48 de la Resolución 0008 CNC-2011, existen dos tipos de recursos:

- Recursos para gastos corrientes e inversión destinados a rehabilitación, administración, operación y mantenimiento (AOM) de los sistemas de riego, es un monto fijo anual que se transfiere directamente desde el Ministerio de Economía y Finanzas MEF a los GADP.
- Recursos para inversión en función del Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD, a los que se accede mediante la presentación y aprobación de proyectos o estudios de pre inversión.

La misma guía informa que los recursos disponibles a partir del 2011 son de 60.5 millones anuales, si pensamos en que deben ser distribuidos entre las 24 provincias del país, podemos tener una idea de que son fondos que no cubren sino mínimamente las necesidades de la competencia. Este monto se distribuye en dos partes: El monto fijo anual (23.64 millones) y el monto de inversión (36.41 millones). Es decir que la mayor parte del financiamiento está sujeta a la aprobación de proyectos; facultad que está a cargo de la SENAGUA.

Entre el 2011 y el 2016, año hasta el que se tiene consolidada la información, se dispuso de un total de 363 millones. Llama la atención que, la información disponible sobre los recursos efectivamente utilizados, muestra que no se aprovechó la totalidad de los mismos.

**Gasto competencia de riego periodo 2011-2016**  
Monto total disponible en el periodo: 363 millones

Fuente	Monto anual	Monto Inversión	Total
FRH	116 407 728	179 018 894	295 426 622
CONGOPE	107 000 000	48 000 000 Aporte GADP	155 000 000

Una publicación del Foro Nacional de Recursos Hídricos FNRH (2017) mantiene que entre el 2011-2016, solo se han utilizado un total de 295 426 622 millones, de los que se destinaron 116 407 728 millones para el monto fijo anual y 179 018 894 millones para el fondo de inversión.

En contraste, la información que maneja el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE, verificada mediante el Portal de Compras Públicas, registra, en el mismo período 2011-2016, el uso efectivo fue de apenas 155 millones, menos de la mitad de los fondos disponibles, de los cuales 107 corresponden al fondo fijo para el ejercicio de la competencia y 48 a fondos propios de los GADP; es decir que prácticamente no se ha utilizado el fondo de proyectos. La gran diferencia con la información del Foro puede explicarse porque, como es públicamente conocido, hay un retraso en la entrega de los recursos correspondientes desde el 2015. Es decir que, aunque son fondos comprometidos, que constan en los presupuestos provinciales, no se ha podido acceder a ellos y utilizarlos.

Otra de las causas de esta subutilización de recursos, según el CONGOPE, es la dificultad para acceder a los recursos económicos asignados, lo que se ha convertido en uno de los principales problemas para el ejercicio de las competencias descentralizadas. El fondo fijo anual, suele entregarse con retrasos, obstaculizando el cumplimiento de la planificación y el fortalecimiento de las capacidades de los GADP. Muchas veces esos retrasos impiden mantener equipos técnicos adecuados para la operación, asesoría y monitoreo de los sistemas descentralizados y comunitarios, imposibilitando la atención oportuna de las demandas de los usuarios del riego y drenaje; incluso con las más pequeñas obras, lo que repercute en la eficiencia del riego. El CONGOPE, ha tenido que impulsar algunas acciones para presionar al Gobierno central por la entrega de los fondos adeudados desde el 2015; hechos que fueron de conocimiento público durante el 2018, el resultado fue, la firma de un acuerdo con el Presidente de la República, sobre un plan de pago.

Para el CONGOPE, el principal obstáculo para acceder al fondo de inversión, donde están la mayor parte de recursos, es el trámite de aprobación de proyectos en SENAGUA, que se ha vuelto cada vez más largo y engorroso. Aunque la ruta legalmente establecida para el acceso a estos fondos parece simple, las dificultades para cumplirla son múltiples. En resumen, el proceso es el siguiente:

- Los proyectos y diseños elaborados por los GADP, se presentan a la SENAGUA para que emita dos informes: el de viabilidad técnica (literal m, art. 18 LORHUA) y otro informe de concordancia con los planes de riego y drenaje nacional y provincial (art. 1 Resolución 010-CNC- 2012).
- Ambos informes, debe elaborar la Subsecretaría de Riego y Drenaje de la SENAGUA, de acuerdo con las atribuciones y responsabilidades asignadas por el Estatuto Orgánico de Procesos de la Secretaría del Agua.
- La SENAGUA envía los informes técnicos y de concordancia al Ministerio Economía y Finanzas MEF.
- MEF, entrega los fondos a los GADP.

El tiempo real para cumplir este procedimiento, se prolonga durante varios meses. Pero el problema no solo es la demora, tiene que ver con otros factores de fondo. El primero es la estructura institucional creada por la SENAGUA para la gestión de los recursos hídricos, que es diferente a la división política y administrativa del país. Se crearon 9 Demarcaciones Hidrográficas, por tanto no existe una en cada provincia, solo existen Centros de Atención Ciudadana CAC provinciales, donde se deben presentar los proyectos elaborados por los GADP, ahí los evalúan, conjuntamente con la Dirección de Riego de la Demarcación correspondiente; luego, comunican las observaciones a los GADP, estos hacen los ajustes solicitados y devuelven el proyecto al CAC, si están de acuerdo con las modificaciones, emiten el informe de viabilidad técnica, mismo que vuelve a la Demarcación, para que, desde la Dirección de Riego, lo envíen a la SDR SENAGUA; si ahí están de acuerdo con el informe técnico, elaboran el informe de concordancia y los envían al MEF para que haga el desembolso. Según la SENAGUA todo el proceso se debería cumplir en 35 días, pero en el CONGOPE se habla de casos en los que se han demorado años.

Otro factor importante es el técnico. En este aspecto hay un forcejeo permanente entre SENAGUA y los GADP. La SENAGUA considera que hay grandes diferencias en cuanto a la capacidad técnica de los equipos de los GADP, ellos a su vez, consideran que el equipo de SENAGUA, también tiene debilidades para evaluar los proyectos, lo cual provoca que permanentemente surjan diferencias entre ellos, respecto a los parámetros

de evaluación. por lo que se debieron diseñar guías de elaboración y evaluación de los proyectos. Por estas diferencias, hay proyectos que se han devuelto más de una vez a los GADP.

Algunos proyectos son solamente obras complementarias para sistemas que ya están en funcionamiento, de manera que según los GADP, los estudios para la construcción del sistema, deberían ser aceptados como sustento de la obra complementaria.

Sin duda, el procedimiento plantea serios interrogantes sobre la autonomía de los gobiernos provinciales en el proceso de descentralización. Si el acceso a los fondos de la competencia pasa por el filtro de SENAGUA y las prioridades de gasto del Gobierno de turno, la autonomía resulta bastante relativa.

Las debilidades en la capacidad técnica de los equipos humanos de los GADP, era un factor más que previsible, no solo por las marcadas diferencias entre las provincias, sino porque están asumiendo funciones en las que muchos no tienen experiencia, de manera que, en lugar de supervisar los proyectos provinciales, se debería pensar en una estrategia de fortalecimiento que les permita superar tales deficiencias. Función que las disposiciones legales asignan a SENAGUA, SENPLADES y CNC, instituciones que han hecho eventos de capacitación y han publicado guías y manuales, pero no tienen una estrategia de acompañamiento, indispensable, dado el altísimo nivel de rotación de los cuadros directivos de los GADP.

Pero no solo se debería tratar de agilizar y simplificar los trámites, sino de generar alternativas de autofinanciamiento, pues actualmente la gestión de los GADP se costea fundamentalmente con fondos del presupuesto del Estado. Las dos primeras opciones de autofinanciamiento que surgen, son la imposición de tasas o tarifas locales, pero en el caso del riego estos pagos se hacen a SENAGUA y es muy difícil crear otras locales. La segunda alternativa es canalizar fondos de organismos internacionales, pero para conseguirlos, se necesita el aval del Estado, lo que implica otro largo proceso de aprobación, porque no es posible gestionarlos de manera directa entre los GADP y las instituciones financieras internacionales.

La información revisada hasta aquí, muestra la complejidad del proceso de descentralización y cómo el ejercicio de las competencias descentralizadas, está sujeto a la intervención permanente de los poderes centrales y

del poder ejecutivo, que han venido regulando el riego mediante, legislación secundaria, que muchas veces resulta contradictoria con la Constitución y las leyes orgánicas.

Antes de pasar al tema de la participación, uno de los más polémicos de la descentralización, resumimos, en el cuadro 1, el complejo entramado institucional y legal que rige actualmente el ejercicio de la competencia de riego y drenaje.

Cuadro 1. Leyes e instituciones relacionadas con la competencia de riego y drenaje

CONSTITUCIÓN	Leyes	Institución
	COOTAD Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización	CNC Consejo Nacional de Competencias
	LORHUA Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua	SENAGUA Secretaría del Agua
	LORSA Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimen- taria	MAG Ministerio de Agricultu- ra y Ganadería
	COPFP Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	MEF Ministerio de Economía y Finanzas
	LORPCC Ley Orgánica y Régimen de Participación de Comunas y Comunidades	CPCCS Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
	CPFP Código de Planificación y Finanzas Públicas	MEF Ministerio de Economía y Finanzas
	LOTRTA Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	MAG, Ministerio de Agricultu- ra y Ganadería (Autoridad Agraria Nacional)

Elaboración: Peralvo, 2018

## La participación en la gestión descentralizada del riego

Durante el Gobierno de Correa, se diseñó un modelo único de participación contenido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana LOPC, cuyo art. 52 establece que los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS) son las instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial. Se han conformaron 29 CCS, entre los cuales se encuentra el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua (CCSA) constituido por la SENAGUA con la denominación de Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (CIPA), como lo dispone la LORHUA, donde también participan representantes de las Juntas de Riego y Drenaje (JRD) y de las Juntas de Agua Potable (JAP).

Como ya lo mencionamos, la LORHUA 2014 (Art. 35) define a la cuenca hidrográfica, como la unidad de planificación y gestión integral e integrada de los recurso hídricos, de manera que la participación social se realiza en los espacios establecidos por esta ley y en los demás que dispongan los otros cuerpos legales expedidos para el efecto.

Para aplicar el enfoque GIRH en la gestión del agua, la SENAGUA creó una estructura institucional compuesta por Demarcaciones Hidrográficas DH, que se constituyen por la agrupación de cuencas hidrográficas vecinas y, en cada cuenca creó la Unidad de Planificación Hidrográfica Local UPHL. Mediante Acuerdo SENAGUA 2010-66 del 20 de enero del 2010 (antes de que se apruebe la LORHUA), constituyó nueve Demarcaciones Hidrográficas: Esmeraldas, Guayas, Jubones, Manabí, Mira, Napo, Pastaza, Puyango- Catamayo y Santiago; cada una de las cuales está compuesta entre 2 y 9 UPLH, que suman un total de 37.

Al interior de esta estructura, se crearon los consejos de participación, para la gestión de los recursos hídricos, hay que subrayar que estos no son organismos específicos para la gestión del riego y drenaje. Los consejos existentes son:

- Consejos de Cuenca con el ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local (CCUPHL).
- Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica (CCDH).

La LORHUA, dispone que los Consejos de Cuenca solamente tengan el carácter de consultivos, están presididos por la Autoridad Única del Agua, SENAGUA y se integran con una mayoría de instituciones gubernamentales relacionadas con el tema, donde se incluye hasta al Ministerio de Salud. Estos organismos que tienen como objetivo principal, elaborar los planes de gestión de las cuencas y propuestas de políticas; pero, dado su carácter consultivo, tienen la potestad de considerar o no las propuestas de los usuarios y, dada la presencia mayoritaria de funcionarios estatales, es difícil que no influyan y hasta direccionen sus decisiones, lo cual las pone ante el riesgo permanente de convertir la participación en simples formas de legitimar las políticas y la planificación estatal, como sucedió en la última década.

De esta forma, el sistema de participación definido por la LORHUA 2014, se ajusta al modelo de participación ciudadana diseñado desde SENPLADES, regulados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y ejecutado desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Modelo con el que trataron de institucionalizar el ejercicio de la participación ciudadana, sin considerar ni las diferencias sectoriales, locales y/o regionales, ni las económicas, ambientales, sociales y culturales.

En este aspecto, merecería atención especial el modelo con el que la SENAGUA y el ARCA pretendieron homogenizar a las organizaciones de usuarios, otra vez, mediante una abundante y confusa normativa secundaria (reglamentos, instructivos, acuerdos, decretos), cuya orientación es fundamentalmente controladora y sancionadora, disposiciones que han permitido llegar al extremo de que la Contraloría inicie juicios de coactiva o glosas, en casos de incumplimiento de los planes y presupuestos que obliga a presentar a las juntas de riego y de agua potable, como requisito para reinscribirse o conseguir su registro en la SENAGUA, registro sin el cual no pueden operar, ni acceder a una autorización para el uso del agua o al complejo sistema de participación creado. El tema, sin duda, merece una reflexión más profunda, lamentablemente, este no es el espacio para hacerlo.

A pesar de estos esfuerzos por controlar la participación, tampoco aquí han podido evitar la dispersión en el accionar de las instituciones estatales

y en medio de la pugna por el control del riego, han surgido otros espacios nacionales de participación para las organizaciones de regantes. Entre otras razones porque el riego y el drenaje requieren de espacios especializados y territoriales de participación y negociación. Los organismos más conocidos participación nacional de son:

- El Consejo Consultivo de Riego y Drenaje CCRD, creado por el MAGAP (2012).<sup>9</sup>
- Red de Gestión Integral de Riego y Drenaje GIRD, constituida por la CNC.
- Comité interministerial para la articulación e implementación de proyectos de riego y drenaje (2018).

El primero, creado por el MAGAP, cuando estaba a cargo de la competencia de riego, el CCRD, se mantiene en funcionamiento y, por disposición del Acuerdo Interministerial 016 (2018), se fortalecerá, pues tal instrumento dispone ampliarlo con representantes de organizaciones de regantes de la sierra, el litoral, la Amazonía y de las mujeres regantes.

El segundo, la Red GIRD, creada por la CNC, trataba de coordinar las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el riego, que ha dejado de funcionar, pero ante la evidente falta de coordinación entre las entidades públicas, el mismo Acuerdo Interministerial 016, constituyó un Comité Interministerial coordinador, integrado por MAE, MAG, SENAGUA y SENPLADES, que cumpliría funciones de articulación e implementación de los proyectos de riego, drenaje e irrigación productiva promovidos por el Gobierno central.

No deja de llamar la atención, que las estructuras creadas, no contemplan espacios de participación y coordinación a nivel provincial, ni se incluyen, representantes de los GADP; igual que en los consejos de cuenca creados por SENAGUA. Siendo los titulares exclusivos de la competencia de riego. Tampoco se han tomado en cuenta las múltiples y por demás interesantes experiencias de gestión participativa del riego y del agua que

---

9 Acuerdo Ministerial 223 MAGAP, 18 de julio 2012.



muchos Gobiernos Provinciales han desarrollado, en el transcurso de este ir y venir de la competencia de riego entre la desconcentración y la centralización.

El CCRD, ha tenido un funcionamiento bastante irregular, debido a que debe ser convocado desde el MAG, después de que el Acuerdo Interministerial 016 (2018) dispuso su ampliación, no se conoce si se la ha ejecutado. La red GIRD funcionó durante pocos años con el impulso del CNC, pero ha dejado de funcionar y el Comité Interministerial no logró concretarse antes del Decreto que dispone la fusión MAE-SENAGUA, hecho que seguramente provocará cambios en su conformación, en caso de mantenerse.

Como hemos podido apreciar, el ejercicio de la competencia, más allá del discurso de las políticas públicas enfrenta problemas bastante complejos. Haciendo un esfuerzo por comprender como llegamos a la situación actual, recurrimos a un recuento histórico y encontramos interesantes resultados.

## Una mirada histórica

Autores como Isch (2017) y Zapatta (2008), orientan el análisis histórico de la gestión del agua, durante casi dos siglos, en función de los macro modelos económicos y políticos que se han aplicado en el Ecuador, entre 1830, en los inicios de la República y el 2007, cuando empieza el Gobierno de Correa, diferenciando tres fases:

- 1930-1964: Manejo privado. Concentración de la tierra para la agroexportación. Propiedad privada del agua.
- 1964-1980: Desarrollista, modernización al estilo cepalino. Propiedad estatal del agua.
- 1981-2007: Ajuste estructural neoliberal. Derechos del agua transables.

Sin embargo, para entender la situación actual, es necesario, enfocarnos más específicamente en la gestión del riego, desde cuando se convierte en materia de política pública, con la aparición de la primera Ley de Riego y

Saneamiento, en 1944, que es cuando empieza la institucionalización del riego en el país.

En los 74 años transcurridos desde entonces, se pueden encontrar seis diferentes etapas en la gestión del riego, en las que vamos desde la propiedad privada del agua, al control del Estado, ejercido centralizadamente o de manera desconcentrada, mediante corporaciones de desarrollo provinciales o regionales, hasta llegar descentralización de la competencia, producida en el último decenio, cuando se la transfirió a los GADP. El cuadro 2 resume esas etapas y las principales características de cada una.

**Cuadro 2. Historia de la institucionalización del riego en Ecuador**

Etapas	Características
Etapa 1944-1956 El agua es propiedad privada	Ley de Riego y Saneamiento Caja Nacional del Riego a cargo del Ministerio de Obras Públicas.
Etapa 1956-1966 El agua se constituye en propiedad nacional. La competencia se desconcentra	Se encarga el riego a varias corporaciones provinciales y/o regionales de desarrollo: CREA Centro de Reversión Económica del Azuay (1958) CRM Centro de Rehabilitación de Manabí CRM (1962) CDEG Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del río Guayas (1965).
Etapa 1966-1994 El agua se gestiona como bien público, desde el Estado central. INERHI ejerce la competencia a nivel nacional. Construye sistemas públicos de riego	Se constituye el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos INERHI (1966). Organismo estatal que gobernó el riego durante 28 años. Sus principales facultades fueron: Definir las políticas nacionales de riego Ejecutar las obras de riego Administrar la red pública de riego Supervisión y control de sistemas de riego privados y comunitarios Emitir concesiones de uso del agua para riego Dirimir controversias. Se promulga la Ley de Aguas (1972).

<p>4. Etapa 1994-2007</p> <p>Política de privatización, responde a intereses económicos locales.</p> <p>Empieza transferencia de sistemas públicos al sector privado, que no tenía capacidad de gestión (1995).</p>	<p>Se crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos CNRH (1994), luego de disolver el INERHI, pero no se gestiona el agua desde una institución nacional, sino que, nuevamente se desconcentra la competencia en favor de 9 Corporaciones Regionales de Desarrollo, algunas de las cuales ya existían como:</p> <p>CDEG se encarga también de los sistemas de riego Babahoyo y Catarama.</p> <p>CRM CREA PREDESUR Programa de Desarrollo del Sur, (1972-2009). Empezó como Subcomisión Ecuatoriana para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.</p> <p>Se constituyen 5 nuevas corporaciones regionales:</p> <p>CORSINOR, Sierra Norte CORSCEN, Sierra Central (Tungurahua) CODERECH, Chimborazo CORDERECO, Cotopaxi CODELORO, El Oro</p>
<p>Etapa 2007-2013</p> <p>La gestión del agua, se ve a concentrar en una institución nacional.</p> <p>Empieza proceso de descentralización de la competencia</p>	<p>Se crea el Instituto Nacional de Riego y Drenaje INAR (2007). Entidad autónoma adscrita al Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca MAGAP, fue transitoria hasta la creación de la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD del MAGAP (2010), responsable del riego hasta el 2013.</p> <p>Se crea la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA, con categoría de Ministerio.<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo 1088 de mayo 2008, para la gestión integral e integrada de los recursos hídricos.</p> <p>Se inicia el debate sobre la nueva ley de aguas (2009-2014).</p> <p>Empieza el proceso de descentralización de la competencia de Riego a los GADP (2012).</p>
<p>Etapa 2013- 2018</p> <p>Descentralización de la competencia de riego y drenaje hacia los GADP</p>	<p>Se transfiere la competencia de riego a la SENAGUA, desde la SRD-MAGAP, mediante Decreto Ejecutivo No.5, mayo 2013, exceptuando las atribuciones sobre programas y proyectos vinculados al uso productivo agrícola del agua y el seguimiento del PNRD.</p>

<p>Etapa 2013- 2018 Descentralización de la competencia de riego y drenaje hacia los GADP (Continuación)</p>	<p>También se traspasa a SENAGUA la competencia del agua potable, que hasta entonces estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Se crean dos nuevas entidades autónomas, adscritas a la SENAGUA, mediante Decreto Ejecutivo No. 310 de abril 2014: La Empresa Pública del Agua EPA, para contratar, administrar y gestionar los proyectos de infraestructura hídrica de responsabilidad del Gobierno central. La Agencia de Regulación y Control del Agua ARCA 2014 se aprueba la LOURHA 2015 se aprueba el Reglamento de la LOURHA.</p>
--	---

Elaboración: Peralvo, 2018.

Fuentes: CNC-SENPLADES, 2013; Moreano, Hoptfgartner, y Santillana, 2016.

Las etapas se han definido, con base en la institucionalidad creada en cada una para la gestión del riego, lo que muestra que se han creado seis diferentes modelos institucionales de gestión, la mayoría de los cuales oscilan entre los diez y once años de duración. Los dos períodos excepcionales son el 3, cuando el INERHI fue la institución nacional responsable del riego, que se prolongó durante 28 años, casi tres décadas, y el sexto y último período, que es el más corto, empezó en el 2013, cuando se transfiere la rectoría nacional del riego a la SENAGUA, mediante Decreto Ejecutivo, después de que el CNC había iniciado el proceso de descentralización en el 2012. Sin duda, el proceso de fusión entre el MAE y SENAGUA, dispuesto por el Ejecutivo en el presente año, marcará una nueva etapa.

El cuadro, permite observar claramente, cómo las políticas erráticas para el riego, oscilan en continuo vaivén entre concentración y desconcentración. Durante los períodos 1,3 y 5 se concentra la gestión en algún organismo del Estado central: el primero es la Caja Nacional del Riego (1944), el segundo es el INERHI (1966) y el último es la SENAGUA (2008). Mientras que en los períodos 2 y 4 se desconcentra en favor de corporaciones de desarrollo provinciales o regionales y en el período 6, de manera simultánea al proceso de descentralización, se concentra la rectoría de la competencia en SENAGUA. En este último período, se configu-

ra la nueva institucionalidad para la gestión y descentralización del riego; mediante una abundante legislación secundaria. De manera que la nueva institucionalidad y el modelo de gestión del riego quedan definidos, antes de que se apruebe la LOURHA, mientras la atención de los actores sociales se concentraba en la discusión de la ley.

Desde el 2007, la gestión del riego ha pasado por tres diferentes instituciones públicas nacionales: el INAR, la SRD-MAGAP y la SENAGUA. Con la descentralización, el 2012 entran en la escena los GADP, y se agudiza el conflicto entre las tres instituciones públicas por la competencia del riego. Conflicto que, como hemos visto, a pesar de los aparentes intentos de arreglo, todavía está pendiente.

Los períodos 2 y 4 son cortos, duran diez u once años, pero son suficientes para que las corporaciones provinciales o regionales, más fácilmente influenciables, se ajusten a las demandas de los grupos de poder locales y se inicie la entrega de los sistemas públicos al sector privado.

El período de mayor estabilidad es el tercero, cuando el riego estuvo a cargo del INERHI, época en la que se construyeron los sistemas de riego públicos más importantes del país y se realizaron sustanciales estudios técnicos hídricos, económicos y sociales, debido a una alianza con el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación, ORSTOM, actual Instituto de Recursos para el Desarrollo IRD, así como con diversos organismos multilaterales para canalizar fondos para estudios, infraestructura y proyectos de riego productivos. Su característica principal, que lo diferencia de los otros organismos encargados del riego, fue su esfuerzo por realizar una gestión técnica del riego. El INERHI mantenía una estructura central en Quito y agencias desconcentradas en cada provincia, además de campamentos para la construcción y operación de los sistemas de riego a su cargo.

Con la disolución del INERHI, en 1994, empieza la transferencia de los sistemas de riego públicos a los sectores privados, frecuentes cambios de modelos de gestión y de instituciones rectoras del riego. Situación que crea mucha incertidumbre, falta de coordinación, complica la tramitología y da lugar a conflictos, que afectan particularmente a las organizaciones de regantes. Su respuesta fue unirse e ir consolidando instancias de integra-

ción provinciales, regionales y nacionales. Con el apoyo de las ONG y la Cooperación Internacional se fueron consolidando lo que algunos autores consideran los nuevos sujetos del agua (Hoogesteger, 2014); generan propuestas con las que logran incidir e impulsar alianzas con los gobiernos subnacionales y desarrollan muy interesantes experiencias de gobernanza y gestión integral de los recursos hídricos, de algunas cuencas y del riego. Los casos más conocidos son: el Parlamento del Agua en Tungurahua, FEDURIC en Cotopaxi, la organización Interjuntas en Chimborazo, TUCAYTA en Cañar, la AEJUR que agrupa a las juntas de los sistemas transferidos y tiene alcance interprovincial (17 provincias). La participación de algunas de estas organizaciones incluso se ha institucionalizado, como sucede con el Parlamento del Agua en Tungurahua, que es parte del modelo de gestión del riego del GADP.

Estos nuevos actores, también impulsaron novedosos enfoques, como el de la protección de ecosistemas y fuentes hídricas, promovido con el proyecto “Páramo Andino” y el mismo enfoque GIRH para el manejo de cuencas. Según el Foro de Recursos Hídricos FRH, en el país existen experiencias muy positivas de funcionamiento de Consejos de Cuenca, como las del Paute, Pastaza, El Ángel, Jubones, Guayllabamba, Catamayo-Chira, Tungurahua, Machángara, Chambo, en las que han participado los usuarios, las instituciones del Estado y algunos niveles de gobierno subnacionales, principalmente GAD (Foro Recursos Hídricos, 2015). Esos consejos eran organismos de gestión, con capacidad ejecutiva, generalmente estaban dirigidos por una secretaría técnica, lo que permitía a los actores locales responsabilizarse del manejo de sus recursos naturales.

Toda esta experiencia ganada durante décadas, no fue tomada en cuenta para el diseño de las políticas, los planes, el modelo de gestión y la nueva institucionalidad del riego. Los afanes fundacionales del proceso de reestructuración del Estado, hicieron tabla rasa de las experiencias anteriores y terminaron montando una estructura institucional y legal compleja y poco funcional.

Todavía está pendiente una investigación más profunda sobre los intereses económicos y políticos en juego durante este período, pero los hechos permiten constatar que la distribución de responsabilidades y recursos fue totalmente inequitativa. Mientras la SENAGUA, se reserva la gestión de

los mega proyectos multipropósito, destinados a abastecer la agricultura de exportación y agronegocios y puede intervenir en todos los ámbitos del riego, por su carácter de rector de la competencia. A los gobiernos provinciales les corresponde gestionar mayoritariamente los sistemas de riego locales para la mediana y pequeña agricultura, así como regular y apoyar el funcionamiento de los sistemas comunitarios y privados en sus territorios, con recursos totalmente insuficientes y limitaciones para generar recursos propios. En tanto el MAG, siendo el rector de las políticas agropecuarias, no tiene poder de decisión sobre un factor clave para la producción (el riego) y se disputa la competencia sobre el riego parcelario. Por su parte, las organizaciones comunitarias y de regantes, que autofinancian y autogestionan sus sistemas de riego, deben someterse a la autoridad y supervisión del nuevo andamiaje institucional creado y a las limitadas formas de participación, sin posibilidad de decisión, que han terminado siendo controladas por el Estado.

## Algunas conclusiones

La necesidad de territorializar las políticas plantea dos supuestos importantes. El primero, que fueron diseñadas desde fuera de los territorios y, el segundo, que hay problemas al tratar de aplicarlas, porque no resultaron adecuadas o viables en los territorios. En este sentido, el caso de las políticas sobre recursos hídricos y riego, que hemos venido analizando, es solo un botón que sirve de muestra.

Como sabemos, la definición de las políticas nacionales y sectoriales, durante el Gobierno de Correa, fue una función encargada a SENPLADES, de manera que se diseñaron desde el Estado central y se trató de aplicarlas de manera vertical; debido a que los mecanismos de participación ciudadana creados, terminaron siendo funcionales al poder. Algunos investigadores sociales, percibieron tempranamente esta realidad.

El Gobierno de la revolución ciudadana ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para reubicar al Estado como actor eco-

nómico, político y social de importancia, asumiendo algunos de los papeles que había abandonado desde los años ochenta; para tal efecto... creó la Senplades que... adquirió las capacidades de un súper organismo que vertebró la administración pública a través de planes quinquenales (Ramírez y Minteguiaga, 2007, p. 92) dentro de un modelo que podría denominarse como bonapartista. En tal sentido, este organismo se ha convertido en la principal herramienta de control y cambio en la administración y reconstitución del Estado (Fontaine y Fuentes, 2011, p. 17).

Entonces, la territorialización de las políticas, plantea un desafío que va mucho más allá de pensar en cómo aplicar las políticas públicas nacionales en el territorio. Se trata de pensar en una nueva manera de formularlas, de encontrar la forma de construirlas con los territorios. Volviendo al tema de los recursos hídricos y el riego, podemos constatar que las experiencias de gestión de cuencas y de sistemas de riego locales, así como las formas de participación consensuadas entre los actores sociales territoriales, que han probado su vigencia por décadas, podían aportar significativamente, no solo en la construcción de políticas adecuadas, sino en la definición de un modelo institucional más simple y eficiente, que haga posible lograr los objetivos nacionales. Se puede aplicar enfoques comunes, pero respetando las formas de gestión y participación locales.

El proceso de descentralización de la competencia del riego, muestra que cuando se trata de aplicar las políticas, la institucionalidad creada (tanto la normativa como los organismos ejecutores) puede ser determinante, pues define como se va a ejercer la gobernanza del sector. En el caso del riego, probablemente no es el único, se ha gobernado mediante normativa secundaria, que no siempre se ajustó a las políticas, los principios y derechos constitucionales o a las leyes. Con esa normativa, el modelo de gestión de la competencia descentralizada del riego, se definió, aún antes de que se apruebe la Ley de Recursos Hídricos, al margen de los GADP, y las organizaciones de usuarios del riego. Se lo concibió e impulsó desde la Presidencia de la República, mediante Decretos Ejecutivos, Acuerdos de la SENAGUA y Resoluciones del CNC. Esto explica el alto nivel de conflictividad surgido posteriormente, tanto entre las instituciones estatales, como con los sujetos sociales involucrados.



Vale señalar que los conceptos de gobernanza y gobernabilidad utilizados en el párrafo anterior, los estamos entendiendo como lo definen (Arrojo, 2006; Aguilar, 2014; CEPAL, 2003); la gobernanza es un modelo institucionalizado de Gobierno que, sin embargo, puede tener una amplia gama de matices respecto a la forma de relación que se establece entre el Estado y las diferentes fuerzas y/o sujetos sociales, que van desde una relación vertical e impositiva del estado, puede generar mecanismos formas y espacios de diálogo y negociación y llegar hasta una forma interactiva o de cogobierno (Aguilar, 2014, p. 37).

Mientras que la gobernabilidad, está más relacionada con lo que se podría llamar la gestión del Gobierno, el estudio de CEPAL 2003, cita la definición de Alcántara (1995), que la concibe como “el conjunto de condiciones que favorecen la acción de gobierno, que permite establecer la capacidad de un sistema político para articular las demandas de la sociedad y darles respuestas oportunas, eficaces y coherentes”.

Para lograr la gobernabilidad de la competencia de riego, hay que enfrentar el desafío de diseñar un nuevo modelo de gestión descentralizada y una nueva institucionalidad, menos compleja, mejor articulada, coordinada e inclusiva, porque el modelo actual resultó difícil de manejar.

Se debería empezar con la evaluación de lo andado: el proceso histórico de la gestión del riego y drenaje; evaluar y actualizar el Plan de Riego y Drenaje PNRD, acción que ya está realizando SENAGUA; evaluar el ejercicio de la competencia descentralizada de riego por los GADP, que ha empezado el CNC; estudiar los modelos de gestión y participación desarrollados en los territorios, tarea que debería asumir la nueva estructura creada por la fusión MAE- SENAGU, las ONG y/o la academia.

La actual pugna institucional por el control de la competencia de riego y drenaje, no se solucionará solamente normando con claridad las funciones y ámbitos de acción de cada una, sino articulando y coordinando horizontalmente estas funciones y acciones tanto a nivel territorial como nacional. En otras palabras, aplicando efectivamente el enfoque integral e integrado para el manejo de los recursos hídricos GIRH, porque el riego es un medio para lograr una eficiente producción agropecuaria, pero también es un factor que incide sobre el ambiente y la sostenibilidad de los recursos hídricos.

Según la Comunidad Andina de Fomento CAN, el enfoque GIRH: “Es un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinada del agua del suelo y de los recursos relacionados, a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante, de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad del ecosistema”. Contiene tres los principios fundamentales de la gestión integrada del recurso hídrico: equidad en el acceso al recurso, eficacia en el uso y sostenibilidad del medioambiente (Delgado, 2015).

Con el propósito de aplicar el GIRH, la SENAGUA diseñó un modelo institucional basado en el enfoque de cuencas y creó las demarcaciones hidrográficas que al no coincidir con la división política-administrativa del Estado (provincia, cantón, parroquia); incluyen territorios de varias provincias; por esta razón, los GADP y los usuarios del riego, productores, empresas, juntas de riego y organizaciones comunitarias, deben participar en la elaboración de diferentes planes de gestión del riego: el provincial y el de las DH y de las UPHL, así como en diferentes organismos de participación sectoriales y territoriales. Igualmente hay casos de algunos GADP que mantienen territorios de su jurisdicción en dos diferentes demarcaciones hidrográficas. Sin contar con que hay GAD que se abastecen de agua desde cuencas ubicadas en provincias y demarcaciones diferentes a las suyas (caso de Quito, que se encuentra en la Demarcación de Esmeraldas, pero capta el agua de la Demarcación de Napo). Por tanto, actualmente se hace muy difícil articular actores y territorios para coordinar los planes, acciones y uso del agua entre estos diferentes espacios administrativos. Como vimos, este esquema también genera problemas en el trámite para financiar los proyectos de inversión de los GADP.

Parecería necesario entonces crear un organismo nacional, capaz de articular y coordinar con todos sectores relacionados con el riego y drenaje (producción, ambiente, descentralización, planificación, finanzas), tanto a nivel nacional, provincial y en las cuencas. Algo que es posible manteniendo el mismo organigrama de SENAGUA, que actualmente tiene en su interior dos instituciones autónomas (la EPA y el ARCA).

Adicionalmente, se deberían ir suprimiendo las Demarcaciones Hidrográficas, para dar paso a consejos en cada cuenca, que se ajustan mejor a las jurisdicciones y las posibilidades de acción de los GADP. Pero también deberían cambiar el carácter de estos consejos, asumiendo el rol de gestores/ejecu-

tores. Complementariamente se deberían respetar las formas de inclusión y participación que funcionen en cada territorio, promoviendo la formación de estos espacios, donde no existan. Así como en las subcuencas y microcuencas que son los territorios en donde los actores sociales ejercen su acción sobre los recursos naturales y el agua, donde existen las más diversas experiencias de gestión social y comunitaria de los ecosistemas hídricos y el riego.

En el caso del riego, la territorialización de las políticas y de la institucionalidad, no depende solo de que haya voluntad política en la centralidad estatal, sino que pasa porque los sujetos sociales asuman un rol más protagónico, propositivo y se empoderen del proceso de descentralización. En este sentido las organizaciones de regantes y comunitarias han asumido el reto y han incidido en todo el proceso de aprobación de la LOURHA, en la gestión de SENAGUA y han cuestionado el modelo de participación. Sin embargo, los GADP han mantenido una posición bastante pasiva.

A pesar de todos los problemas surgidos en el proceso de descentralización, los GADP no han generado e impulsado propuestas propias, no han demandado su integración en las instancias de coordinación, su derecho a ser consultados sobre la legislación secundaria que se emite o el respeto de sus modelos de gestión y de participación. Solamente, han tenido una actitud reactiva ante la acumulación de años sin recibir los fondos que financian la competencia. En el territorio, son los sujetos sociales proactivos los que han tenido la capacidad de impulsar los cambios necesarios y los GADP tienen la posibilidad de articularlos.

Esta corta reflexión, tampoco alcanza para recuperar adecuadamente, los aportes de los actores locales en materia de modelos innovadores de gestión y gobernanza de los recursos hídricos y el riego, la aplicación del GIRH en el manejo y protección de cuencas y fuentes, la defensa de los ecosistemas sometidos a procesos extractivistas, la solución de conflictos, el incremento de la cobertura del riego, canalización de fondos de los organismos multilaterales y la Cooperación Internacional; pero sí podemos evidenciar que existe la experiencia necesaria para generar políticas que respondan a las realidades territoriales.

## Bibliografía

- Arroyo, A. (2017). Dos visiones de gestión del agua, la pública y la comunitaria. En G. Vila Benites y C. Bonelli (Ed.), *A contra corriente, agua y conflicto en América Latina*. Quito: Justicia Hídrica, Abya-Yala.
- CNC- SENPLADES (2013). Guía metodológica para el cálculo de la distribución de recursos de la competencia de riego y drenaje a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Quito.
- Delgado Munevar, W. (2015). Gestión de recursos hídricos y valor económico. *Revista Finanzas y Política Económica*, 7(2), 279-298. Disponible en: <https://goo.gl/jLAowC>
- Fontaine, G., y Fuentes J. L. (2011). Transición hacia el centralismo burocrático. En *Estado del País: Informe Cero 1950-2010*. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Foro Recursos Hídricos (2015). Octavo Encuentro Nacional “Experiencias de las organizaciones de cuenca en relación a la LORHUyA”. Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos-CAMAREN (2017). *El desarrollo de la agricultura bajo riego*. Quito.
- Hoogesteger J. (2014). *Los nuevos sujetos del agua: Organización social y democratización del agua en los Andes ecuatorianos*. Quito: Abya-Yala, Justicia Hídrica, IEP.
- Isch, E., Boelens, R., y Peña, F. (Ed.) (2012). *Agua, injusticia y conflictos*. Lima: Justicia Hídrica, CBC, Fondo Editorial PUCP, IEP. Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica 2.
- Isch, E. (2017). Las políticas públicas para la gestión del agua en el Ecuador. Tendencias de los últimos años. En G. Vila Benites y C. Bonelli (Ed.), *A Contra Corriente, agua y conflicto en América Latina*. Quito: Justicia Hídrica, Abya-Yala.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua LORHUA Registro Oficial No. 014 de 13, junio del 2013.
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales LOTRTA (2016).
- Moreano, M., Hoptfgartner, K., y Santillana, A. (2016). *Política económica, de la reforma a la gobernanza del agua y las implicaciones para la desigualdad territorial. El Caso del Ecuador*. Quito: RIMISP.

Plan Nacional de Riego y Drenaje Públicas (2013). MAGAP.

Zapatta, A. (2008). *Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas: Entre el Derecho Civil y el Derecho Administrativo*. Quinto Encuentro Nacional, Documentos de Discusión, Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

## Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ART	Artículo
AO&M	Administración, Operación y Mantenimiento
BM	Banco Mundial
CAC	Centros de Atención al Ciudadano
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CCS	Consejos Ciudadano Sectorial
COGEP	Código Orgánico Especial de Procesos
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CREA	Centro de Reversión Económica del Azuay
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí
DH	Demarcaciones Hidrográficas
ERJFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADP	Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
GIRH	Gestión Integral de los Recursos Hídricos
IRD	Instituto de Recursos para el Desarrollo
INAR	Instituto Nacional de Riego y Drenaje
JRD	Juntas de Riego y Drenaje

LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LORHUA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua
LORSA	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria
MAG	Ministerio de Agricultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ORSTOM	Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PNRD	Plan Nacional de Riego y Drenaje
PNPBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNRD	Plan Nacional de Riego y Drenaje
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRD	Subsecretaría de Riego y Drenaje