

# Participación, Institucionalidad, Competencias y Financiamiento para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

## Un análisis a la Tercera Versión de la Ley de Agua

### Documento Base para discusión

#### 1. Introducción:

El concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), incorporado a las políticas estatales sobre el manejo del agua, se entiende como un proceso mediante el cual los usuarios y autoridades del agua establecen lineamientos para asegurar un manejo coordinado del recurso, tomando en cuenta los elementos naturales, sociales, culturales y económicos sin comprometer los ecosistemas vitales.

Para lograr una GIRH es indispensable establecer un adecuado sistema de Gobernanza del Agua, pues implica la necesaria participación de los actores diversos en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, es vital que las reglas de juego que se creen, aseguren la participación y los mecanismos de interacción necesarios para que el sistema funcione.

Gobernanza se entiende como “los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el estado y la sociedad civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, rinden cuentas y median sus diferencias – y las relaciones entre actores que resultan de estas interacciones” (*Adaptada de Good Governance and Sustainable Human Development, UNDP, 1997*). En otras palabras, para determinar un sistema adecuado de gobernanza debemos tomar en cuenta elementos como: los actores y sus relaciones, el espacio y ámbito donde estos actores se desarrollan, las reglas de juego explícitas e implícitas existentes en ese ámbito, la autoridad y como ejerce su poder y como todos los actores toman decisiones, rinden cuentas y planifican en conjunto. Evidentemente, un concepto ligado necesariamente al de gobernanza es el de participación.

La constitución vigente reconoce el derecho de cada ciudadano a participar en la toma de decisiones de la de gestión pública<sup>1</sup>, sin embargo, la sociedad y el Estado tienen la tarea pendiente de afianzar y fortalecer los mecanismos de participación e incorporarse de mejor manera en los espacios existentes y crear nuevos espacios en donde la ciudadanía sea capaz de aportar en la ansiada búsqueda del bien común.

La participación ciudadana orientada a la construcción de un sentido del orden público regido por los principios de equidad y justicia, incluye dos elementos: primero, participar “formando parte” del proceso político-social de individuos, grupos, organizaciones que expresan intereses, identidades y valores particulares que operan en condiciones de heterogeneidad, diversidad y pluralidad; y segundo, en un sentido cívico, enfatizando las dimensiones de universalidad, igualdad de derechos, responsabilidades y obligaciones.

En la tercera versión, todavía preliminar, de la nueva Ley de Recursos Hídricos difundida por la SENAGUA se recogen varios planteamientos sobre los temas de Participación, Institucionalidad, Competencias, no obstante, existen muchas observaciones y propuestas que se dejaron de lado. No existe ningún artículo que

---

<sup>1</sup> Título IV Participación y organización del poder, Capítulo primero: Participación en democracia, Sección primera Principios de la Participación, Art. 95

plantee alternativas para cubrir la necesidad de financiación o la sostenibilidad de la institucionalidad del agua.

Parece necesario entonces abrir el debate y generar un espacio de discusión sobre temas que se consideran claves para una gestión integrada y que la Ley debería incorporar para: que se recojan plenamente los principios sobre el agua logrados en la Constitución, para que la institucionalidad del agua no continúe fragmentada, para que la participación de los usuarios y la sociedad civil no sea meramente formal, para que la problemática de los sistemas comunitarios de riego y agua de consumo esté suficientemente tratada y para que el tema de cuencas, escalas y sus organismos (fundamentales para una gestión integrada) estén formulados de manera clara y con la profundidad debida.

A continuación un resumen de "las reglas de juego" sobre el manejo y gestión del agua en el país:

## **2. La Constitución de la República:**

La Constitución actual, establece *elementos de concepción* importantes que delimitan la gestión del agua:

- El derecho humano al agua (Art 12)
- Los derechos de la naturaleza (Art.71)
- El agua como patrimonio nacional estratégico (Art 318)
- La autoridad única del agua (Art 318)
- La gestión es exclusivamente publica y comunitaria (Art 318)
- El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como territorio de gestión integrada (dimensión ambiental, económica, social ) (Art 411)

También se ubica dentro del *régimen de competencias*, aquellas exclusivas al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Los Gobiernos Regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas (Art 262):
  - Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada...
  - Gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas, de acuerdo con la ley.
- Los Gobiernos Provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas (Art 263):
  - Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada ...
  - Ejecutar en coordinación con el gobierno regional obras en cuencas y microcuencas
  - La gestión ambiental provincial
  - Planificar, construir y mantener sistemas de riego
  - Fomentar la producción agropecuaria
- Los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas (Art 264):
  - Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada ...
  - formular planes de ordenamiento territorial
  - prestar servicios públicos de AP/S, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos

- delimitar , regular , autorizar y controlar el uso de playas, riveras y lechos de ríos, lagos, lagunas ...
- Los Gobiernos Parroquiales, tendrán las siguientes competencias exclusivas:
  - Planificar el desarrollo parroquial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada ...
  - Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno
  - Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos

Tanto el Estado Central (ejecutivo y sus instituciones) como los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencias exclusivas en materia de recursos hídricos, sin embargo ello no implica que se puedan desarrollar procesos concurrentes y de coordinación, como tampoco de descentralización.

En materia de participación, se delinea los alcances de la misma, en general, se destaca:

- (Art 100) “que en todos los niveles de gobierno se establecerán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno....; la participación se ejerce para:
  - Elaborar planes, políticas nacionales, locales y sectoriales
  - Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo
  - Elaborar presupuestos
  - Promover la participación ciudadana

Para el ejercicio de esta participación se organizarán entre otros, audiencias, veedurías, consejos consultivos”, entre los principales.

Sobre el tema el Art. 279 establece que los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. El mismo artículo ratifica que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.

Adicionalmente establece que los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

### **3. Versión Preliminar Final – Tercer Borrador – de la Ley Orgánica de los recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua**

Las políticas públicas básicas en relación con el agua y los recursos hídricos son (Art 158):

- Gestión integral del agua
- Gestión integrada de recursos hídricos por cuencas hidrográficas, en la escala adecuada al desarrollo actual de cada cuenca hidrográfica o sistemas de cuenca.
- Recuperar y promover la investigación y el conocimiento científico del ciclo hidrológico y la recolección de datos hidrológicos y meteorológicos.
- Formular balances hídricos que permitan la distribución equitativa del agua, según su disponibilidad y demanda, para usos y aprovechamientos.

- Garantizar la calidad del agua, previniendo y controlando la contaminación.
- Conservación y manejo sustentable de ecosistemas relacionados con el ciclo hidrológico, como páramos, humedales y manglares.
- Conformación de la autoridad única del agua y de su capacidad de regulación y control de la gestión técnica del agua.
- Disminución y control de la conflictividad en torno al acceso al agua y su distribución inequitativa
- Revisión y redistribución de los usos del agua, en especial en riego, para establecer relaciones de equidad en su acceso y utilización.
- Régimen de tasas y tarifas diferenciadas, justas y solidarias.
- Comunicación y participación de los usuarios en la gestión integral del agua e integrada de los recursos hídricos.
- Manejo de riesgos hídricos en la prevención de desastres; y
- Promocionar y desarrollar una nueva cultura del agua que descubra la multiplicidad de valores sociales, culturales, ambientales, religiosos y paisajísticos que se concentran en el agua en todas sus formas.

La ley promueve la gestión por sistemas hídricos, cuencas y subcuencas (Art 4), y para ello impulsa la gestión pública o comunitaria exclusivamente (Art 7). Declara la conservación de los recursos hídricos como prioridad nacional y de interés público y para ello entiende que la GIRH es deber del Estado y sus instituciones, promoviendo la participación en la gestión del agua de organizaciones de usuarios, sistemas públicos, sistemas comunitarios, organizaciones de consumidores y organizaciones en general (Art 8).

La ley promueve la participación en temas relacionados al control de actividades que generen impactos ambientales (control ambiental) y en temas sobre la conservación de las fuentes de agua (Art 9, 13, 32, 42), indica que la participación en la gestión y manejo de las cuencas es un derecho de los usuarios del agua que se ejerce a través de la integración de la Asamblea de usuarios (Art 32).

Por otro lado, se establece en el Art 34 que el derecho de participación en la gestión de cuencas se puede realizar a través de cualquier forma de organización de usuarios y que la autoridad única del agua las promoverá (Art 36). La participación de los usuarios del agua se dará también en el nivel consultivo de la regulación y control (Art 37).

La ley establece tres tipos de administración de los Recursos Hídricos:

- **La administración Común:** Es aquella que realiza la autoridad única del agua y sus dependencias, en todo el territorio nacional, con la participación de los usuarios, a través de su consejo de cuenca u organización de cuenca, para definir, ejecutar y evaluar la planificación nacional hídrica; dictar y supervisar las normas técnicas generales para la gestión integrada de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas, y establecer los lineamientos generales para una adecuada gestión y protección de estos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. La autoridad única del agua garantiza la autonomía y democracia interna de los consejos u organizaciones de agua (Art 76, 77, 182).
- **Administración Especial:** Ejercida por los organismos de gestión de Cuencas en casos extraordinarios como emergencias o situaciones de riesgo. En estos casos los usuarios del agua pueden ejercer contraloría social a través de veedurías ciudadanas (Art 80, 81)
- **Gestión Comunitaria:** Ejercida a través de los sistemas comunitarios de agua de consumo humano y/o de riego.

Si bien la Ley no contempla los lineamientos sobre la estructura y la organización mínima que debería tener un consejo de cuenca, si determina algunas de sus competencias:

- Incorporarse a la planificación en políticas de conservación y manejo de fuentes para áreas naturales protegidas (Art 14).
- Emitir criterios sobre el uso sustentable de los ecosistemas (Art 17)
- Solicitar a la autoridad única del Agua que se establezcan y delimiten áreas de reserva hídrica (Art 18)
- Representar a todos los usuarios del agua de una cuenca o sub cuenca, independientemente del uso o aprovechamiento económico que hagan del agua.
- Participar en los procesos de análisis y estudio de los problemas de la gestión de la cuenca.
- Pronunciarse ante el organismo de gestión de cuenca, en todos los temas que sean de su interés o que le sean solicitados por el responsable del mismo.
- Ser parte de los procesos para formular y aplicar el plan de manejo de la cuenca y su presupuesto;
- Participar en los procesos de consulta que inicie el organismo de gestión de cuenca.
- Proponer temas prioritarios para la gestión de la cuenca, a ser considerados por la autoridad.
- Resolver internamente los asuntos que le conciernan y que pudieran influir en el funcionamiento del Consejo; y
- Todas las demás que consten en su respectivo estatuto. (Art 198)

El Consejo de cuenca es la estructura de participación de los usuarios y actores locales, pero estará presidido por el representante del organismo de cuenca, entidad descentralizada de la autoridad nacional (Art 198).

A lo largo de la ley, se establecen una serie de entes que conforman la estructura institucional para la gestión del agua. La ley no define roles y responsabilidades claras para algunas de estas instancias, sobre todo las que tienen que ver con aquellas provenientes de la sociedad civil; ni mecanismos de coordinación entre ellas:

- Autoridad única del Agua (Art 4, 181, 182)
- Agencia de Regulación y Control (Art 93, 191)
- Subsistema de Control y Contaminación del Agua (Art 100)
- Instituto Nacional de Agua de Consumo Humano, Saneamiento Básico y sistemas comunitarios rurales (Art 167)
- Instituto Nacional de Riego (Art 170)
- Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología INAMHI (Art 184)
- Mancomunidades de gobiernos seccionales (Art 188)
- Organismos de Gestión por Cuenca (Art 187, 192,194)
- Organizaciones de Usuarios
- Asamblea de Usuarios (Art 199)
- Consejo de Cuenca (Art 196,197,198)
- Comité Consultivo (Art 200)

En lo relacionado al manejo de conflictos la ley establece:

- La garantía de aplicación de las formas tradicionales de gestión del agua y de manejo de conflictos (Art 30, 156)
- Los conflictos podrá ser conocidos, tramitados y resueltos en primera instancia, por una dependencia administrativa especializada en mediación y

resolución alternativa de conflictos del organismo de gestión de cuenca (Art 126, 155), siempre contando con un informe técnico jurídico de la autoridad hídrica (Art 155)

## **4. Análisis**

### **4.1 Sobre la Autoridad única del agua:**

La tercera versión, preliminar, de la Ley de Agua establece la presencia de una Autoridad Única del Agua (AUA) lo que es un avance para lograr una GIRH en el país. Sin embargo, la existencia de una AUA no significa que ésta abarque todos y cada uno de los temas de gestión, sino al contrario, que los norme y los haga cumplir apoyándose en todos los actores que dentro de una gestión integrada deberían estar involucrados.

Está claro que una GIRH debe actuar en diferentes escalas, sistemas hídricos, cuencas y subcuencas, pero también en escalas más pequeñas: microcuencas y acuíferos. El reto de lograr una Gestión Integrada se consigue a nivel local, pues es en éste nivel (pequeña escala) en donde se operativizan las acciones de una GIRH. En la Ley no se establecen los mecanismos de coordinación de la autoridad, de sus instancias y de los usuarios en las escalas pequeñas. Es indispensable que los mecanismos de articulación entre niveles estatales, seccionales y locales (gobiernos autónomos descentralizados) se defina en las reglas de juego que normarán la GIRH.

Surgen al respecto algunas preguntas que deben motivar las discusiones en este espacio:

- ¿En qué consisten los nudos críticos para que la autoridad única del agua funcione como tal?
- ¿Cómo integrar adecuadamente las competencias que plantea la constitución a la autoridad única del agua con los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los ministerios del gobierno relacionados con el uso y aprovechamiento del agua y los entes de participación de los usuarios?
- ¿Qué elementos deben ser considerados para fortalecer y mejorar, en la propuesta de ley, los niveles de coordinación de competencias y responsabilidades de los actores públicos y comunitarios en el marco de la gestión de cuencas?

### **4.2 Gestión del agua por cuencas y en escalas:**

Como se mencionó en los párrafos anteriores, la tercera versión de la Ley hace referencia a escalas grandes: sistemas hídricos, cuencas y subcuencas, es confusa sobre como la institucionalidad estatal aterriza en estas escalas, no se mencionan las competencias establecidas para los gobiernos autónomos descentralizados, pero más aun, no toma en cuenta las escalas más pequeñas, su gestión y la institucionalidad que se requiere. Tampoco incluye o determina los mecanismos de conexión y participación de estas escalas con escalas superiores.

No hay claridad sobre como los entes nacionales e institutos actuarán a nivel local. Como se cumplirán, por ejemplo, con los requerimientos de información en escalas pequeñas necesarios para gestionar los recursos en estos espacios geográficos.

Algunas preguntas sobre este tema que deberían ser discutidas:

- ¿Cuáles deben ser los niveles en que se divida la gestión del agua y cuáles deber ser los ámbitos de diagnóstico, planificación, actuación, operatividad y toma de decisión en cada nivel?
- ¿Cuál debe ser la estructura básica y que competencias debe tener cada escala de gestión del agua y cuales son los requerimientos indispensables para cada competencia asignada?

#### **4.3 Participación:**

Si bien la tercera versión de la Ley promueve la participación, los entes propuestos para ejercer esa necesaria participación de la sociedad civil y los usuarios son de carácter y espíritu consultivo. Las instancias de participación propuestas en la Ley no son vinculantes en ningún tema. Tampoco se hace énfasis en la representación de los usuarios de escalas menores en escalas mayores de cuenca y en los mecanismos de interacción que se requieren. Existe un riesgo al respecto, y es que si la ley no contempla temas como el de “poder de decisión” y fondos para la actuación de los usuarios en la GIRH, la participación de estos se verá menoscabada y con el tiempo desaparecerá por falta de interés y por falta de operatividad.

Es importante que la Ley refleje la participación de acuerdo a las escalas existentes grandes y menores, y a las fases de la gestión integrada.

Las preguntas que deberían ser contestadas sobre este tema son:

- ¿Qué institucionalidad se debe crear en las diferentes escalas de cuenca, e incorporar orgánicamente en el proyecto de ley, para que su aporte sea integrado, activo, responsable y vinculante en la gestión del agua?
- ¿Cuáles son los mecanismos que debe prever el proyecto de ley para asegurar la participación de los usuarios del agua en las diferentes escalas de cuenca y en todos los usos y aprovechamientos?

#### **4.4 Financiamiento:**

La tercera versión de la ley establece que la Autoridad Única es el ente que realizará la recaudación y administrará los fondos provenientes de tasas y tarifas previstas. Lo que se debe resolver, además, es en qué se reinvertirán estos fondos y si éstos servirán para promover el funcionamiento de los entes de participación y en acciones que la gestión integrada requiere como por ejemplo, la obtención y generación de información.

Por otro lado, la Ley no prevé usar mecanismos financieros como herramientas de gestión integrada (p.e. el que contamina/usa paga), ni se plantean fuentes de financiamiento que viabilicen la institucionalidad necesaria en escalas menores, ni la posibilidad de financiamientos alternativos para complementar fondos públicos.

Al respecto, se debe discutir:

- ¿Cuáles son las prioridades y destinos del financiamiento en cada nivel de gestión del agua?
- ¿Cuáles deben ser estrategias para garantizar el financiamiento que viabilice la operativización de las acciones en las diferentes escalas de cuenca?
- ¿Cuáles son los principios y estrategias para incorporar en las finanzas públicas, las inversiones que requiere la gestión integral y participativa del agua?

- ¿Cuáles serían fuentes de financiamiento alternativo que puedan complementar los fondos públicos preestablecidos?