

Reaga

El proceso de la formulación de la política y estrategia de manejo de los recursos hídricos en el Ecuador

Ulrich Kuffner

RESUMO: Las reformas de instituciones estatales y el cambio de políticas en los años 90 fueron ocasionados por la crisis financiera que afectó al Ecuador desde 1980. En 1993 se iniciaron algunas reformas, la descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos seccionales y al sector privado. Sin embargo, los procesos carecieron de visión nacional y de reglas claras.

Ante la presencia de graves problemas que afectaron al país, incluyendo al sector agua y a los servicios relacionados, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo presionaron al gobierno para que efectuara reformas en el sector. Así, en los años 1994-95 se iniciaron varias acciones, entre ellas, la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos como entidad reguladora y la preparación de una reforma a la Ley de Aguas. Lamentablemente, la falta de una política nacional clara y el desmantelamiento apresurado de las entidades del sector no permitieron conformar un sistema institucional eficiente, ocasionaron el debilitamiento del desempeño institucional y una confusa asignación de los roles de las nuevas instituciones.

En 1996 se elaboró una primera versión de una estrategia de gestión del agua y se formularon propuestas de reformas a la Ley de Aguas. Estas actuaciones despertaron el interés en general. Sin embargo, los cambios de autoridades, la presencia en las instituciones de grupos con intereses particulares diferentes y prejuicios arraigados obstaculizaron el proceso de transformación y luego de un período de tres años (1997-2000), solo se aprobó un documento sobre política y estrategia en las últimas semanas del gobierno encargado y el proyecto de reforma de Ley de Aguas fue archivado por el Congreso Nacional.

Las lecciones aprendidas incluyen las siguientes. La formulación de políticas y estrategias de gestión requiere de un período de estabilidad política y el respaldo del poder político. Todo el proceso debería encargarse a un grupo de expertos que incluya funcionarios de la adminis-

ABSTRACT: Reforms in government institutions and policy changes in the 90's were caused by the financial crisis that affected Ecuador since 1980. In 1993 some reforms were initiated with regards to transferring functions and decentralization towards lower territorial levels of government (gobiernos seccionales) and to private sector. Nevertheless the processes lacked national vision and clear rules.

Facing the serious problems that affected the country, including water sector and related services, World Bank and IADB put pressure to the government to initiate reforms. Therefore in 1994-95 several actions were taken, the creation of the Consejo Nacional de Recursos Hídricos as a regulating entity and the preparation of a water law reform. Lack of a clear national policy and the dismantle of the sectors entities did not allow for a conformation of a efficient institutional system, caused the weakening of the institutional performance and an nuclear allocation of roles to the new institutions.

In 1996 a first version of a water strategy was elaborated and proposals for the water law reform were produced. General interest was built; nevertheless change of authorities and the presence of different groups of interest within the institutions hindered the transformation process after a period of 3 years (1997-2000). Only one document on policy and strategy was approved and National Congress filed the water law project.

Lessons learned include; formulation of policy and management strategies require a period of political stability and the support of a political power the entire process should be delegated to a group of experts that include employees from the administration and independent consultants. The renovation of this entire group causes delays and heterogeneous results.

Participation of all water entities and involved

tración y consultores independientes. El cambio completo de este grupo ocasiona serios retrasos y resultados heterogéneos.

Para el proceso de preparación se debe asegurar la participación de todas las entidades y grupos involucrados (stake holders) en el sector. Las reuniones y consultas públicas despiertan interés en la sociedad en general, pero también se necesitan reuniones enfocadas a temas específicos.

Uno de los problemas más conflictivos es la reorganización de las instituciones estatales. Visiones institucionales sesgadas, intereses particulares diferentes y el desconocimiento de los principios administrativos de la gestión obstaculizan el proceso.

La aprobación de políticas en la fase final de un gobierno, como experimentado en el caso considerado, es ineficaz ya que el gobierno siguiente no se ve obligado a cumplirlas, sino que debe reconsiderarlas, establecer sus prioridades y redefinir sus propias políticas.

La reforma a la Ley de Aguas no se logró porque la crisis político-económica no permitió al Congreso dar prioridad al proyecto, no se lograron acuerdos sobre las reformas institucionales y el gobierno tampoco estuvo comprometido a finalizar el proyecto a pesar de la presión de los bancos internacionales.

El caso presenta los problemas especiales cuando un país y su gobierno enfrentan la necesidad de efectuar cambios drásticos en sus instituciones, la política de agua, la reorganización de las agencias encargadas del sector y de las leyes respectivas. El caso también muestra el difícil proceso para lograr cambios que requieren la participación de los involucrados en el manejo del sector (stake holders), la necesidad de la transparencia del proceso y un acercamiento integral. Pero los múltiples obstáculos y los conflictos de intereses pueden impedir un resultado satisfactorio.

PALABRAS CLAVE: Política; Estrategia; Ley de Aguas

group (stakeholders) should be ensured. Public consultations and meetings open interest in society in general, but there is also a need for focused issue analysis.

One of the most conflicting problems is the reorganization of government entities, institutional biased visions, different particular interests and the lack of knowledge of management administrative principles hinder the process. The approval of policies in the end of a governments mandate is inefficient because following government does not feel at all obliged to fulfill, reconsidering them and establishing at the end new priorities. Water law reform was not accomplished because the political and economic crisis did not allow Congress to give priority to the project, no agreements were reached on institutional reforms and government did not feel committed to finalize the project spite the pressure imposed by the international banks.

The case presents the special problems that arise when a government faces the need to apply important changes in its institutions, water policy, the reorganization of agencies in charge of the sector and corresponding legislation. The case also shows the difficulties of a process to achieve change that also requires participation of involved actors, the need for transparency and the need for an integrated approach. Nevertheless, the conflicts of interest and related obstacles can impede a satisfactory result.

KEY-WORDS: Policy; Strategy; Water law

HISTÓRICO

A comienzos de la década de 1970, la rápida expansión de la producción de petróleo permitió al gobierno financiar grandes obras hidráulicas. Esto motivó un crecimiento acelerado del sector público y la expansión de entidades del estado. La crisis financiera que afectó al país desde 1980 lo obligó a adoptar nuevas políticas y reestructurar instituciones. En

1993 se iniciaron algunas reformas, la descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos seccionales y al sector privado. Sin embargo, los procesos carecieron de visión nacional y de reglas claras.

Ante la presencia de graves problemas que afectaron al sector agua y a los servicios relacionados, el Banco Mundial y el Banco Interame-

ricano de Desarrollo presionaron al gobierno para que efectuara reformas en el sector. Así, en los años 1994-95 se iniciaron varias acciones, entre ellas, la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos como entidad reguladora y la preparación de una reforma a la Ley de Aguas. Lamentablemente, la falta de una política nacional clara y el desmantelamiento apresurado de las entidades del sector no permitieron conformar un sistema institucional eficiente, ocasionaron el debilitamiento del desempeño institucional y una confusa asignación de los roles de las nuevas instituciones.

En 1996 se elaboró una primera versión de una estrategia de gestión del agua y se formularon propuestas de reformas a la Ley de Aguas. Estas actuaciones despertaron el interés en general. Sin embargo, los cambios de autoridades, la presencia en las instituciones de grupos con intereses particulares diferentes y prejuicios arraigados obstaculizaron el proceso de transformación y luego de un período de tres años (1997-2000), solo se aprobó un documento sobre política y estrategia en las últimas semanas del gobierno encargado y el proyecto de reforma de Ley de Aguas fué archivado por el Congreso Nacional.

La formulación de políticas y estrategias de gestión requiere un período de estabilidad política y el respaldo del poder político. Todo el proceso debería encargarse de un grupo de expertos que incluya funcionarios de la administración y consultores independientes. El cambio completo de este grupo ocasiona serios retrasos y resultados heterogéneos.

Para el proceso de preparación se debe asegurar la participación de todas las entidades y grupos involucrados en el sector. Las reuniones y consultas públicas despiertan interés en la sociedad en general, pero también se necesita reuniones enfocadas a temas específicas.

Uno de los problemas más conflictivos es la reorganización de instituciones estatales. Visiones institucionales sesgadas, intereses particulares diferentes y el desconocimiento de los principios administrativos de la gestión obstaculizan el proceso.

La aprobación de políticas en la fase final de un gobierno, como experimentado en el caso considerado, es ineficaz ya que el gobier-

no siguiente no se ve obligado a cumplirlas, sino que debe reconsiderarlas, establecer sus prioridades y redefinir sus propias políticas.

La reforma de la Ley de Aguas no se logró porque la crisis político-económica no permitió al Congreso Nacional dar prioridad al proyecto, no se lograron acuerdos sobre las reformas institucionales y el gobierno tampoco estuvo comprometido a finalizar el proyecto a pesar de la presión de los bancos internacionales.

EL PROBLEMA: LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA

El desarrollo económico en el Ecuador hasta la década de 1960 estuvo basado principalmente en la exportación de productos agrícolas, especialmente el banano. Con la caída de la producción y de la exportación bananera en los años 1960, el gobierno orientó su apoyo al sector industrial, adoptando un modelo de sustitución de importaciones. Lamentablemente, no se desarrolló una industria competitiva y más bien se propició la concentración de los recursos del estado en las principales zonas urbanas, especialmente en Quito y Guayaquil, dejando a las áreas rurales relativamente abandonadas.

Hasta el año 1966, la administración del agua para autorización de su uso y para resolución de las controversias al respecto, fue responsabilidad de la Dirección de Recursos Hídricos y Electrificación del Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Agricultura y Ganadería). Al suprimirse esta entidad en ese año, estas funciones fueron asumidas por el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos, INERHI.

Los Servicios de Riego, Agua Potable y Saneamiento y Generación de Energía

El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos, INERHI, fue creado en 1966 para encargarse de la administración del agua en general y de la gestión del riego en particular, asumiendo así las funciones de la Caja Nacional de Riego, institución que fuera constituida en 1944 para planificar, construir y operar sistemas de riego. La ley de creación de la nueva entidad señala, entre sus funciones, la

de ejecutar el Plan Nacional de Riego y Saneamiento constante en el Plan de Desarrollo Económico y Social del país y proyectar, estudiar, construir y explotar sistemas de riego y drenaje en el territorio nacional, por sí misma o en cooperación con otras instituciones. Estas dos funciones del INERHI (administración del agua y gestión del riego) se confirman más tarde en la Ley de Aguas expedida en el año 1972.

A comienzos de la década de 1950, se estableció una agencia del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, encargada de planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento. En el año 1965, al haber dejado de funcionar esta institución, se conformó el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS, con el fin de eliminar el déficit de abastecimiento de agua y de saneamiento en los centros poblados del país, y también para coordinar los esfuerzos dispersos de municipios y otras entidades públicas, en el planeamiento y ejecución de obras de agua potable y alcantarillado. En la Ley de Creación del IEOS, se reconocía la existencia de las empresas de agua potable y alcantarillado dependientes de los municipios o de otras entidades regionales y provinciales y se establecía las atribuciones y deberes del IEOS respecto a ellas, como la prestación de asistencia técnica y financiera para realizar nuevas obras; la prestación de asesoría y ayuda para la operación y administración de los sistemas.

En el año 1961, aduciendo el grave déficit de energía que sufría el país, la necesidad de aprovechar coordinada y racionalmente los recursos naturales y la conveniencia de la intervención del estado en las actividades vinculadas con la energía eléctrica, se promulgó la Ley Básica de Electrificación. El artículo 7 de esta Ley, creó el Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL, con el fin de realizar obras de electrificación como persona jurídica de derecho público. Entre sus funciones se anotaba la de “Elaborar el Plan Nacional de Electrificación y mantenerlo siempre actualizado ...” Este Plan debía ser sometido a la aprobación del Ministerio de Fomento. Posteriormente, se promulgó una nueva Ley Básica de Electrifica-

ción, aduciendo que la ley anterior requería de una modificación sustantiva para que fuera efectiva, que era necesario dar a INECEL mayor autonomía para que funcionara como Empresa Nacional de Electrificación y que se debía orientar la integración eléctrica nacional y el aprovechamiento de los recursos para la generación y utilización de energía eléctrica. En lo que se refiere a la integración eléctrica se establecía en el artículo 30 que el INECEL formaría las empresas regionales, integrando a las entidades públicas y de servicios eléctricos que cubrirían cada vez áreas mayores.

Un hecho de significativa importancia para la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador fué la creación de entidades de desarrollo regional. Estas entidades, que se concibieron para corregir los desequilibrios y fomentar el desarrollo de algunas regiones del país, se transformaron en instituciones empresariales que absorbieron muchas de las funciones que correspondían a los organismos seccionales (Consejos Provinciales y Municipios) y a entidades del Estado.

En resumen, el manejo de los recursos hídricos durante los años 1960 se identifica con los siguientes aspectos:

- Una gestión incipiente y débil del recurso en sí, con ausencia de políticas, sin consideraciones ambientales y casi sin ninguna actividad normativa y reguladora para su manejo.
- Una gestión de los servicios concentrada en agencias del gobierno central, con escaso desarrollo de las agencias de los gobiernos locales.
- Escaso desarrollo de políticas y planificación para el manejo del agua y de los servicios relacionados.
- Conformación de entidades especializadas en agua potable y saneamiento, en riego y en energía hidroeléctrica, dependientes del gobierno central, orientadas al diseño y construcción de infraestructura.
- Creación de entidades regionales de desarrollo, de características heterogéneas, encargadas de varias funciones y de varios sectores de la economía.

Financiamiento de obras por ingresos petroleros

A comienzos de la década de 1970, el descubrimiento de yacimientos de petróleo en la Amazonía del país y la rápida expansión de su producción permitieron al gobierno disponer de considerables recursos financieros. Este hecho y algunos otros factores simultáneos crearon un clima favorable para atraer las inversiones extranjeras e impulsaron a que el estado Ecuatoriano asumiera deliberadamente un amplio conjunto de roles y funciones para fomentar el desarrollo de la economía nacional. El desarrollo de estos nuevos roles y funciones exigía, a su vez, un sistema institucional eficiente, capaz de llevar adelante grandes programas de inversión. Sin embargo, esta exigencia motivó solamente un crecimiento exagerado e inorgánico del sector público. Este hecho, sumado a un incremento extraordinario de las importaciones, ocasionó gastos que superaron los ingresos del país, con el consiguiente déficit presupuestario que se superó, año tras año mediante el endeudamiento externo.

En el año 1972, se produjo un cambio importante en la gestión de los recursos hídricos, con la promulgación de una nueva Ley de Aguas. En esta ley se declaran todas las aguas continentales del país, de dominio público y se introducen importantes principios y políticas para una administración eficiente del agua, entre éstos, el de la unidad de gestión, el de la necesidad de participación de los usuarios, el respeto a la cuenca hidrográfica y el de la compatibilidad que debe existir entre la gestión del agua y la conservación y protección del ambiente. Paralelamente con la promulgación de esta ley, comenzó a despertarse el interés por los temas ambientales del país, gracias a la iniciativa de organizaciones no gubernamentales. Lamentablemente, el sistema institucional del estado demoró en reaccionar positivamente frente a este interés y concentró toda su atención en la construcción de gran infraestructura, sin tener en cuenta la rentabilidad y sustentación económica, mucho menos los efectos ambientales.

En este período se concibió un plan maestro de electrificación, a base de grandes plantas hidroeléctricas. Como el mayor potencial de

recursos inventariados se encuentra en las cuencas amazónicas, esta concentración en energía, cuyo aprovechamiento económico solo podía emprenderse en grandes unidades, aparentemente desvió la atención de recursos de menor magnitud diseminados en el resto del país. Al mismo tiempo, las entidades regionales de desarrollo iniciaron también la construcción de grandes obras hidráulicas como la presa del río Daule en la costa del país y trasvases a zonas áridas. En este contexto, la situación de los recursos hídricos y de los servicios que se prestaban con el agua, en la década de 1990, puede resumirse de la siguiente forma:

-  Alteración perceptible del régimen de escurrimiento en algunas cuencas hidrográficas, con acentuación de los problemas ocasionados por las crecientes y agravamiento de los procesos erosivos.
-  Contaminación generalizada de los ríos y otros cuerpos de agua.
-  Servicios de energía eléctrica, riego y agua potable y saneamiento altamente desfinanciados e ineficientes.
-  Obras hidráulicas para riego inconclusas.

EL PROCESO DE CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES

El país entró en una crisis financiera, cuando la banca internacional impuso restricciones a la concesión de créditos en el año de 1982. A partir de ese año, y con el propósito de superar los problemas que acuciaban a la economía se ha tratado de efectuar algunos cambios en las políticas de gobierno y en el aparato institucional. En lo que se refiere al sistema institucional, los organismos internacionales de crédito propusieron básicamente reducir el aparato estatal y descentralizar sus funciones. De este modo, las transformaciones del sistema institucional encargado de la gestión de los recursos hídricos ocurren como una consecuencia de los cambios propuestos por organismos internacionales para todo el sistema institucional y no por iniciativa propia del gobierno o de la administración, ni por las necesidades del sector.

A inicios de la década de los años 90 se inició un período de reestructuración estatal, con

la aprobación de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada”. A través de esta ley empezaron en 1992 los procesos de descentralización y desconcentración de funciones de las entidades nacionales. Así, se transfirieron actividades desde el Estado al sector privado y se delegaron funciones a los Gobiernos Seccionales y Regionales. Lamentablemente, los procesos de modernización llevados a cabo no generaron cambios estructurales en la estructura administrativa del país y más bien han desarticulado la función reguladora del estado.

En el caso de los recursos hídricos no se lograron acuerdos para consolidar los nuevos roles de las entidades nacionales ni de las entidades regionales y seccionales. Tampoco se se llegó a consolidar un marco legal que reorienta la gestión de los servicios. Así, la incipiente participación privada y la descentralización de funciones carecieron de reglas claras, provocando inseguridad en las inversiones y un debilitamiento del rol del Estado en su papel regulador. Se utilizaron modelos normativos sin políticas claras, o se crearon entidades reguladoras sin las condiciones necesarias para un funcionamiento eficiente.

Se estableció el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por Decreto Presidencial. A partir de este decreto y reformas posteriores, se modificó el marco legal e institucional para el manejo y la gestión del agua a nivel nacional. Con estos cambios se dismanteló el INERHI y se distribuyeron sus funciones, establecidas en la Ley de Aguas y en su Ley de Creación, entre el nuevo CNRH y las Corporaciones Regionales de Desarrollo. De esta manera se delimitó la función reguladora y normativa del organismo rector de los recursos hídricos, y se delegó a los organismos regionales la responsabilidad del desarrollo de los recursos hídricos. Principalmente, se descentralizó y transfirió a las corporaciones regionales la responsabilidad en la ejecución y administración de la infraestructura de riego estatal, el control de la contaminación y la conservación de las cuencas hidrográficas.

En esta estructura institucional, sin embargo, subsisten superposiciones de funciones y

atribuciones, con la consecuente competencia entre los distintos organismos y, en muchos casos, substracción de funciones de un organismo a otro. Existe también una evidente separación de las responsabilidades en la administración del agua. Por ejemplo, el tema del control de la contaminación del agua está compartido entre el CNRH, el Ministerio del Ambiente, y varias entidades provinciales y locales, lo cual ocasiona una deficiente gestión en el tratamiento de los problemas de la calidad del recurso.

El proceso emprendido careció de visión nacional, (un aspecto corroborado por algunos organismos internacionales), lo que provocó el dismantelamiento de importantes entidades públicas en el sector de los recursos hídricos como el INERHI, que hasta esa época se encargaba de dirigir el subsector riego y planificar el desarrollo de los recursos hídricos a nivel nacional; el INECCEL, institución encargada del subsector hidroelectricidad; y el IEOS, entidad que dirigía al subsector agua potable y saneamiento.

Acciones Iniciales en los Años 1994 - 1995

En vista de la necesidad de reformas parciales a comienzos de los años 90, las dos organizaciones financieras más importantes para el Ecuador: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, presionaron al Gobierno para iniciar algunas actividades para reformar el sector agua. A pesar de discusiones y propuestas elaboradas previamente al interior de la administración estatal, los gobiernos de turno no hicieron ningún esfuerzo para iniciar las reformas y solo reaccionaron ante la presión de los bancos internacionales.

Mediante un préstamo del Banco Mundial se estableció que “el prestatario mantendrá en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (hasta que el CNRH sea establecido como entidad responsable para los recursos hídricos), una Unidad Ejecutora del Proyecto, UEP, que reporte directamente al Ministerio, ...”, y que “una vez que el CNRH sea establecido, la UEP forme parte del mismo y reporte a su Presidente”. Posteriormente, en junio de 1995, se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial, sobre algunas modificaciones al proyecto. Así, en

el componente “ fortalecimiento y reforma institucional del sector público”, se decide que el CNRH y la UEP elaboren la Estrategia para el Uso y Preservación del Agua. En el año 1994, se inicia también el proceso de la reforma a la Ley de Aguas de 1972, mediante la Ley de Desarrollo Agropecuario y sus posteriores reformas.

Elaboración de Documentos Básicos en los Años 1996 - 1997

En el año 1996 empezó la preparación de los estudios y documentos básicos, que incluyen la primera versión de la Estrategia para el sector agua, un documento sobre la política para el manejo del agua y las propuestas de la Ley de Aguas. Estas actividades, financiadas por los Bancos internacionales, despertaron el interés de la Administración, del Congreso y de algunos grupos sociales del país.

En la ejecución de los estudios de la Estrategia participaron expertos internacionales conjuntamente con funcionarios de diversas instituciones relacionadas con los recursos hídricos. Los trabajos se concentraron en el análisis de los sectores agua potable y saneamiento, riego y generación de energía. La edición de este primer documento de la Estrategia se caracterizó por su contenido analítico y de diagnóstico de la situación de los recursos hídricos; sin embargo, no se propusieron objetivos claros, y las recomendaciones no indicaron una visión global del sector agua. Por otra parte, el documento no incluyó algunos aspectos importantes de la gestión del agua tales como: el control de las inundaciones que afectan al país frecuentemente, la acuacultura, que ha crecido considerablemente en los últimos años, el mejoramiento de la calidad ambiental y el manejo de cuencas hidrográficas.

Un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó al Gobierno como condición del préstamo, la reforma de la Ley de Aguas, para lo cual se contrató un grupo de consultores chilenos que presentaron un proyecto que propuso privatizar los derechos de uso de las aguas. Como respuesta inmediata se presentaron diversas propuestas de reforma elaboradas por la Secretaría General del CNRH y la Confederación de Nacio-

nalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, que coincidieron en ratificar el principio de que el agua es un bien nacional de uso público, que no puede ser comercializado y que por tanto su dominio es inalienable e imprescriptible por posesión u otro modo de apropiación. La propuesta de la Secretaría del CNRH se caracterizó por ser un proyecto de reforma y codificación de la Ley de Aguas y se presentó juntamente con un documento de Políticas Generales para el sector agua, en julio de 1996. En julio de 1997, el Ministerio del Ambiente contrató a un consultor nacional para preparar una propuesta de “Política para el Manejo Sustentable del Recurso Hídrico”, para orientar la Gestión Ambiental en el país.

Es importante señalar que, en junio de 1998, una Asamblea Nacional Constituyente promulgó la actual Constitución Política de la República del Ecuador que, en el Artículo 247, dispone que “Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la Ley”, aspecto que ratifica lo establecido en la Ley de Aguas.

Modificación de los Documentos y Consultas en los Años 1997 - 2000

El proceso de análisis y discusión comenzó a nivel del CNRH mediante la organización de grupos de trabajo y la definición de aspectos fundamentales a considerarse en el documento (Puntos Críticos); posteriormente se elaboraron las propuestas de la Estrategia a través de objetivos, metas y acciones; y finalmente se organizaron una serie de consultas con las agencias involucradas en el sector agua, talleres y reuniones de trabajo. Este documento fue preparado por funcionarios del CNRH con la participación de un consultor internacional, y se basó en el documento de Estrategia presentado en 1997. El documento señala la falta de una política de los recursos hídricos y establece la necesidad de articular las políticas para el sector agua con las políticas nacionales del país.

Posteriormente, el Secretario General del CNRH contrató a un consultor para la elaboración de un tercer documento con el título

“Gestión Integral de los Recursos Hídricos – Lineamientos de Políticas y Estrategias”. Este documento recomienda la privatización de algunas áreas en el sector de los recursos hídricos; propone involucrar al sector privado en el manejo del agua y presenta un conjunto de programas de acción.

En relación a los estudios de reforma de Ley de Aguas, esta etapa se inicia con una inestabilidad política de los gobiernos nacionales y autoridades del CNRH. Sin embargo, se elaboraron algunas propuestas asociadas a los diferentes gobiernos de turno y que obedecían a los condicionamientos exigidos para los desembolsos de préstamos internacionales otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a los proyectos que maneja el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ante la falta de acuerdos entre las diferentes entidades públicas nacionales, una Comisión del Congreso Nacional, puso en debate a nivel nacional a través de cinco talleres en diferentes ciudades, un borrador de texto elaborado por funcionarios del CNRH y un grupo de consultores nacionales. Esta versión se presentó en marzo del 2000 y despertó interés de algunos grupos relacionados con la gestión de los recursos hídricos, de manera que permitió llegar a consensos y disensos en determinados artículos del texto de ley, así como en algunos elementos de política para la gestión del agua en el país. Este proyecto presenta algunas innovaciones; por ejemplo, considera la conformación de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos integrado por el CNRH, como autoridad Hídrica Nacional, los Consejos de Cuenca Hidrográfica, y la participación de los organismos vinculados con la gestión de los recursos hídricos; propone que el que presida el directorio del CNRH sea el Ministro del Ambiente.

Pero por la falta de apoyo político y acuerdos, especialmente en aspectos institucionales, se archivó el proyecto de Ley de Aguas en el Congreso Nacional. En general los desacuerdos se referían básicamente a los siguientes aspectos: conformación del directorio del CNRH, el grado de participación de los usuarios en los diferentes órganos del CNRH, el plazo de las concesiones y la prioridad de las prelación en uso del agua: el papel que de-

berían cumplir las Corporaciones Regionales de Desarrollo y los Consejos Provinciales en el tema de la gestión del agua.

LOS RESULTADOS: DECISIONES EN LOS AÑOS 2001 - 2004

En esta etapa final, se evidencia el interés de la sociedad civil en involucrarse en el análisis de la problemática del manejo de los recursos hídricos en el país. Se organizan procesos de consulta, debate y presentación de propuestas alrededor de los problemas vinculados con la gestión del agua. Es así como, a partir del segundo semestre del 2001, por iniciativa de un grupo de ONGs con participación de entidades estatales se organiza el Foro de los Recursos Hídricos, que concluye con el Primer Encuentro Nacional en abril del 2002. El segundo Encuentro se lleva a cabo en mayo del 2003. Estos eventos contaron con una amplia participación de delegados de ONGs, organizaciones campesinas, entidades públicas nacionales y locales, universidades y otros. Adicionalmente, se desarrollaron mesas de discusión sobre el tema de la gobernabilidad de los recursos hídricos. Así, con el apoyo de Global Water Partnership, se organizó en el mes de enero del 2003, una conferencia sobre la problemática de “la gobernabilidad de la gestión del sector agua el Ecuador”, con el fin de “contribuir al debate y a la generación de propuestas para mejorar el manejo de los recursos hídricos”. Igualmente, el CARE del Ecuador formuló un documento con lineamientos programáticos que promuevan modelos de intervención que aseguren una interrelación positiva entre agua, reducción de pobreza y fortalecimiento de la gobernabilidad.

En cuanto a los estudios de la Estrategia, la Secretaría del CNRH con la asistencia de consultores internacionales, elaboran una actualización del documento anterior, intitulado “Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador, Políticas y Estrategias”. Este documento fue aprobado por el consejo de los Ministros del CNRH en noviembre del año 2002, en las últimas semanas del gobierno del Presidente Gustavo Noboa. Esta cuarta y última versión de la Estrategia consta de dos volúmenes: el primero, el “Documento Básico de Trabajo”,

presenta un análisis de cada uno de los sectores involucrados en la gestión del agua, establece políticas y estrategias específicas, define algunas metas y delinea un plan de acción general. El segundo volumen, titulado “Informe Ejecutivo”, presenta un resumen general y establece las principales conclusiones allegadas en el estudio y desarrolla algunas propuestas institucionales adicionales. En general, se puede establecer que el documento considera casi todas las necesidades y posibles acciones para el sector agua, pero le falta dar prioridad a las actividades más importantes. Quedaría por conocerse si este documento tiene el aval, la aceptación y la prioridad del actual gobierno nacional, para poner en práctica las acciones propuestas.

La reforma general de la Ley de Aguas quedó archivada en el Congreso Nacional como se ha mencionado anteriormente, pero en el mes de enero de 2004 se aprobó un cambio en la Ley vigente, que elimina el pago de las tarifas básicas destinadas a la recuperación de la inversión estatal en proyectos de riego. Lamentablemente, este cambio de la Ley es muy cuestionable. Su justificación era la difícil situación de los campesinos pobres que tendrían problemas para pagar estas tarifas. Seguramente, los campesinos pobres tienen problemas económicos, pero extensos terrenos, situados en los distritos financiados por el gobierno, están en manos de propietarios solventes económicamente que deberían contribuir al pago de la inversión y que, de este modo, reciben un subsidio substancial del gobierno. Además, los campesinos más pobres son aquellos que no tienen terrenos con riego.

LAS LECCIONES APRENDIDAS

La Preparación de la Política y Estrategia

La preparación de una política gubernamental de agua es considerada generalmente como una tarea de funcionarios del gobierno que trabajan en el sector, porque son ellos quienes deberían conocer mejor que otras personas los problemas y las oportunidades del sector. Pero los funcionarios, generalmente, siguen las tradiciones, los caminos ya establecidos evitando así los riesgos que representan las ideas nuevas. Para introducir nuevos ele-

mentos, nuevas ideas, se requiere generalmente de consultores independientes o expertos de organizaciones internacionales o de otros países con experiencias similares. En el caso del Ecuador, el proceso se inició con un trabajo de consultores independientes que prepararon un documento llamado “Estrategia para el sector agua”. El documento referido fue la base para un trabajo realizado por un grupo de empleados de la agencia estatal encargada del sector agua, la Secretaría del CNRH. Posteriormente, otros consultores modificaron el documento, llamado ahora “Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador. Políticas y Estrategias” sin la participación del grupo de funcionarios del CNRH que prepararon la versión anterior. Este cambio de responsabilidades produjo variadas críticas de los funcionarios del CNRH, casi un rechazo del documento, ya que el cambio de autores produjo un documento que carecía de homogeneidad.

En conclusión, se debería destacar, que el grupo de trabajo que prepara un documento básico, debe incluir funcionarios del gobierno con amplia experiencia en el sector agua, pero que también debe ser asistido por consultores independientes o expertos de agencias internacionales o extranjeras. Además, se debe evitar cambios drásticos en la composición del grupo encargado de la preparación del documento, asegurando que los funcionarios de la agencia de agua participen activamente en todas las fases de preparación.

En el proceso de preparación de la política se debe asegurar la participación de las agencias estatales del sector y de grupos involucrados y expertos interesados en asuntos de agua. Estos deben tener la oportunidad de revisar el documento básico, comentar y proponer cambios y alternativas. La participación debe organizarse preferiblemente en forma de reuniones porque es difícil recibir comentarios en forma escrita dentro de un tiempo limitado.

La organización de las reuniones requiere una preparación detallada, enfocando las discusiones claramente hacia los asuntos principales de la política de agua, ya que muchos grupos e individuos involucrados en el sector tienen la tendencia a tratar principalmente, si no exclusivamente, temas o aspectos referentes a sus intereses particulares.

Los temas más importantes fueron: la reforma de la organización del sector agua y las propuestas para tratar de los problemas más graves que enfrenta el gobierno en el sector. La reforma de la organización del sector empezó en los años 90 con la desaparición del INERHI. La creación del CNRH se hizo con la intención de establecer un organismo regulador. Pero el CNRH nunca cumplió en forma satisfactoria esta tarea y continúa con algunas responsabilidades del desaparecido INERHI. Se necesita una decisión política para lograr una reforma, lo que todavía no es posible en el Ecuador. Se ha llegado solamente a un consenso sobre algunos criterios básicos para la reforma:

- ❑ El rol de la agencia nacional (CNRH) debería ser claramente definido
- ❑ Se necesita eliminar la duplicación de responsabilidades en el sector
- ❑ Se necesita una capacitación de las agencias y sus empleados

Los problemas más importantes que existen en el sector son óbvios para todos los grupos interesados y los expertos:

- ❑ El suministro deficiente de agua potable para los ciudadanos
- ❑ La contaminación del agua
- ❑ Las inundaciones
- ❑ El no existente manejo integral del agua y manejo de cuencas

El documento identifica estos problemas e indica algunas acciones para tratarlas. Pero, como se manifiesta en la sección siguiente, faltan compromisos del gobierno para tomar decisiones y establecer metas definitivas.

La preparación de una política de agua es responsabilidad de un gobierno. Pero en muchos países, como en el Ecuador, los gobiernos no han preparado documentos en los que aclaren sus políticas. Por esta razón, las agencias internacionales frecuentemente requieren la preparación de una política del sector como condición de ayuda o de préstamos a fin de tener un documento que explique las intenciones y metas del gobierno. Pero el resultado de estas condiciones no es necesariamente el previsto. La preparación de una política requiere un proceso que muchas veces excede

el período de un gobierno. Como consecuencia, los resultados reflejan más las posiciones de las agencias estatales que las intenciones del gobierno de turno. En el caso del Ecuador, el documento fué aprobado en las últimas semanas del gobierno del Presidente Gustavo Noboa, por lo cual el gobierno responsable de su aprobación no tuvo ninguna posibilidad de ejecutar esta política. El gobierno siguiente hasta ahora no se ha pronunciado sobre el documento. En realidad, cualquier gobierno está elegido de acuerdo con sus programas y/o para definir su política propia, por lo que el documento de política debe ser revisado y aprobado por el gobierno recientemente elegido.

El documento de la política de agua es una buena base de referencia, pero no cumple con el requisito de definir la política de agua del gobierno actual, que determine las intenciones y metas para su período administrativo. Por eso, el autor y sus colaboradores están convencidos de que un nuevo documento de política debería ser elaborado (o revisado si un documento ya existe) por el gobierno, para indicar claramente lo que quiere hacer durante su período de gobierno. Este documento no necesitaría analizar el sector en detalle como hacen generalmente los grupos especializados, sino definir las intenciones, metas y acciones previstas por el gobierno. En esta forma, el documento sería realmente una guía según la cual el éxito de un gobierno podría ser juzgado al final de su período.

El Proceso de Reforma de la Ley de Aguas

La Ley de agua vigente en el Ecuador fue promulgada en el año 1972. Esta ley da especial importancia al sector riego y trata a los otros sectores en forma superficial. En las décadas pasadas y desde entonces, las necesidades y posibles soluciones para problemas del sector han cambiado. Por estas razones, el gobierno y los expertos estuvieron de acuerdo en que se necesitaba una reforma de la ley o una nueva ley. También las agencias internacionales insistieron en la necesidad de preparar una nueva ley. Por ello, el gobierno decidió encargar a un grupo de funcionarios y expertos la preparación de una nueva ley de agua. El proceso para elaborar esta ley ha seguido casi los mismos pasos que para la preparación

de la política, con la excepción de que se formaron dos grupos dentro de la administración para preparar dos proyectos distintos. Posteriormente otros grupos interesados presentaron sus proyectos para una nueva ley, y se organizaron reuniones y conferencias para presentar y discutir los proyectos. Naturalmente, todos los proyectos fueron presentados al Congreso Nacional pero ninguno recibió la aprobación de los legisladores.

Las principales razones para el fracaso del proceso de preparación de una nueva ley y la falta de acción por parte del Congreso son las siguientes:

- En el Congreso no existía apoyo suficiente para considerar esta ley. Algunos diputados estaban en favor de una nueva ley, pero no pudieron conseguir la colaboración de sus colegas. La mayoría de los diputados estaba mucho más interesada en los asuntos de la grave crisis financiera, económica y política del país.
- Por la crítica situación mencionada arriba, el gobierno tampoco se hallaba comprometido para tratar el proyecto y darle todo su apoyo político en el Congreso para conseguir la aprobación, a pesar de la presión de los bancos internacionales.
- Las posiciones de los actores principales en el sector – Ministros y representantes de las agencias estatales más importantes – eran incompatibles, especialmente si se consideran las reformas necesarias en la organización del sector, incluyendo los cambios de responsabilidades de los Ministerios y de las agencias del sector agua.
- El gran número de propuestas era confuso y creaba más complicaciones al proceso. Los autores de esta revisión del proceso creen que se debería formar un solo grupo encargado de la preparación, que incluya a representantes del Congreso,

de la administración y expertos del sector, que estaría dispuesto a considerar las alternativas y a organizar consultas con los grupos involucrados en el sector agua.

Todavía hay alternativas para continuar con el proceso de las reformas que fueron incluidas en el proyecto de una nueva ley.

Algunas disposiciones de la organización del sector se pueden cambiar mediante Decretos Presidenciales. Así, la presidencia del Consejo Nacional de Recursos Hídricos que tiene el Ministro de Agricultura, podría ser transferida al Ministro del Ambiente por Decreto Presidencial.

En la misma forma, la descentralización de las responsabilidades podría ser mejor estructurada por Decreto Presidencial.

El control de la contaminación del agua no requiere una nueva ley, sino de reglamentos estrictos, que establezcan multas más altas para aplicar el principio generalmente aceptado de que “los que contaminan pagan”.

El control de las inundaciones requiere una clara definición de las prioridades y responsabilidades, decisiones que el gobierno puede tomar sin necesidad de una nueva ley.

Para mejorar el suministro de agua potable se necesita, no solamente más fondos, sino también tarifas adecuadas. Como la sociedad está acostumbrada a subsidios para este servicio, se debería informar a las comunidades sobre la necesidad de establecer tarifas adecuadas para poder matener el servicio.

El manejo integrado y el manejo de cuencas tampoco requiere una nueva ley y podría ser promovido por el gobierno.

En conclusión, una nueva ley, o una reforma de la ley sería recomendable y presentaría un sistema legal comprensivo, pero, aun sin una nueva ley, el gobierno todavía tiene muchas oportunidades para seguir con las reformas necesarias.

Referencias

- AGULAR, Carlos; ARAGUNDI, Elder. Fundación Pro Aqua. [conversa informal]. Ecuador.
- CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. 2000. Estudios de la estrategia nacional de los recursos hídricos. Quito. Disponible em: <<http://www.cnrh.gov.ec>>
- CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH. 2002. Gestion de los recursos hídricos del Ecuador: políticas e estrategias. Quito. Disponible em: <<http://www.cnrh.gov.ec>>

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDIGENAS DEL ECUADOR. CONAIE. 1996. Ley de aguas y sistemas de riego comunitarios : perspectivas de las organizaciones . In: Conferencia de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Quito. Disponible en: <<http://conaie.org/>>

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDIGENAS DEL ECUADOR – CONAIE. 1996. Propuesta de ley de aguas . Quito : CONAIE. 56p. Disponible en: < <http://conaie.org>>

ECUADOR. Congreso Nacional. Comisión Legislativa. Lei n.54 de 2 de jun. de1994. Desarrollo agrario – actualizada a octubre de 1995. Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996, Quito – Ecuador.

ECUADOR. Congreso Nacional. Comisión Legislativa. Lei n. 50 de 21 del dec. de 1993. Modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada. Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996. Quito – Ecuador. Disponible en: < <http://www.cep.org.ec/catalog1.htm>

ECUADOR. Decreto Presidencial n. 2224 del 25 de octubre de 1994. Organización del régimen institucional del agua en el Ecuador. Disponible en: < [http:// www.cep.org.ec/resources/text.asp](http://www.cep.org.ec/resources/text.asp)

FUNDACIÓN PRO AQUAS. 2003. La gobernabilidad de la gestión del sector agua en el Ecuador. Quito.Ecuador.

SAALTINK, Hendrik. 1996. A strategy for management of the water resources of Ecuador. Main Report.

VIVERO, Patricio. Consejo Nacional de Recursos Hídricos. [Conversa informal].

Ulric Kuffner Dr.-Ing. (Universidad de Aachen/Aquisgrán, Alemania); Presidente de la Fundación Pro Aqua, Quito, Ecuador; anteriormente Ingeniero Principal de Recursos Hidráulicos del Banco Mundial. ukuffner@uio.satnet.net